

KONSTITUTSIOONILISTEST SEADUSTEST

*Konstitutsioon kirjutage lühidalt ja segaselt.
Napoleon I Bonaparte*[\[1\]](#)

VIRGO SAARMETS

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

1. Sissejuhatuseks

Tegelikult pole üldse uudis, et õigusnormid (resp. õigusaktid) ei ole oma õigusjõult võrdsed, vaid moodustavad teatava korraldatud hierarhia. Sellisele käsitlusele pani juba möödunud sajandi kolmekümnendatel aastatel aluse nimekas Austria õigusteadlane Hans Kelsen (1881–1973), kes kujutas õigusnorme õiguspüramiidina, mille tipus troonis teatav hüpoteetiline baasnorm ja selle pinnal kujunes kogu õiguskord.[\[2\]](#) Kelseni teoreetilise käsitlusega võib nõustuda või mitte, aga õigusnormide süsteemi hierarhiline kujutamine on igatahes praeguseks üldlevinud. Lisaks sellele on käesoleva artikli seisukohalt olulised vahel õigusteaduse enda seadusteks[\[3\]](#) nimetatud õigusnormide klassikalised kollisioonireeglid, mis määravad kattuvate reguleerimisaladega normide puhul ära, millist neist tuleb rakendada.[\[4\]](#)

Lex superior derogat legi inferiori – kõrgem seadus muudab madalama seaduse.

Lex specialis derogat legi generali – eriseadus muudab üldseaduse.

Lex posterior derogat legi priori – hilisem seadus muudab varasema seaduse.

Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali – hilisem üldseadus ei muuda varasemat eriseadust.

Põhjus, miks ma konstitutsiooniliste seaduste teema üles võtsin, seisneb selles, et viimasel ajal on varem juba pisut selgemaks saanud asjad hakanud jälle segasemaks muutuma.[\[5\]](#) Konkreetselt on seoses Riigikohtu kahe hiljutise põhiseaduslikkuse järelevalve asjas tehtud lahendiga kerkinud küsimus, kas kehtib ka viies kombineeritud reegel – *lex posterior inferiori non derogat legi priori superiori* (hilisem madalam seadus ei muuda varasemat kõrgemat seadust) – ja kuidas seda üldse peaks sisustama põhiseaduse (PS) § 104 lõike 2 kontekstis? Ehk küsimus sellest, kas konstitutsiooniline seadus on asi iseenesest või kõlbab seda asendama iga seadus või säte, mis on vastu võetud vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamusega?

Kohtuasjad, millega seoses tuleb esitada tõsisemaid küsimusi konstitutsiooniliste ja lihtseaduste vahekorra kohta, on Riigikohtu üldkogu 08.06.2009 otsus nr 3-4-1-7-08 riigihangete seaduse põhiseaduslikkuse küsimuses[\[6\]](#) ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.07.2009 otsus nr 3-4-1-6-09 riigilõivuseaduse ja halduskohtumenetluse seadustiku vastuolu kohta.[\[7\]](#) Kuigi mõlemal juhul algatas põhiseaduslikkuse kontrolli Tallinna Ringkonnakohtu, ei ole minul kummagi kaasusega puutumust olnud, seega pole tegemist pärast kaklust rusikatega vehkimisega. Samuti väljendan järgnevalt üksnes oma isiklikke arusaamu.

2. Konstitutsioonilised seadused ja nende asend Eesti õiguskorras

Eesti Vabariigi kehtiv, 28.06.1992 rahvahääletusel vastu võetud,[\[8\]](#) 14.09.2003 rahvahääletusel täiendatud[\[9\]](#) ja Riigikogus kahel korral muudetud[\[10\]](#) põhiseadus sisaldab hulganisti viiteid konkreetsetele seadustele. Kõige laiemas tähenduses on kõik põhiseaduses nimetamist leidnud

seadused konstitutsioonilised seadused (resp. põhiseaduses nimetatud seadused).^[11] Näiteks töövaidluste lahendamise seadus (PS § 29 lg 6), märgukirjadele ja avaldustele vastamise seadus (PS § 46), keeleseadus (PS §-d 51 ja 52), PS § 104 lõike 2 seadused, õiguskantsleri seadus (PS § 144), kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (PS § 158) ja teised vähem või rohkem konkreetset viited seadustele. Kui aga praktikas räägitakse konstitutsioonilistest seadustest, siis mõeldakse selle all üldjuhul seadusi, mille vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks läheb vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.^[12] PS § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ise teisiti ette ei näe. Põhiseaduses on peetud vajalikuks õige arvukal juhtudel ette näha teisiti.

Kõige kangemateks konstitutsioonilisteks seadusteks on loomulikult põhiseaduse enda muutmise seadused, kuigi nende puhul on rääkimine konstitutsioonilisest seadusest tegelikult üldse küsitav. Sisuliselt on tegemist ju konstitutsiooni, põhiseaduse endaga. Põhiseadusega identses muutmise korras saab muuta ka põhiseaduse rakendamise seadust, mis on põhiseadusega üldjuhul samaväärse õigusjõuga (päris tipus asetsevad põhiseaduse I ja XV peatükk, mida saab muuta vaid rahvahääletusega), käsitletav teise konstitutsioonilise aktina. Kolmas konstitutsiooniline akt on põhiseaduse täiendamise seadus.^[13] Eesti õigusaktide hierarhias järgnevad põhiseadusele ning selle rakendamise ja täiendamise seadustele Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimise seadused, mille vastuvõtmiseks on PS § 122 lõike 2 kohaselt nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus (vähemalt 68 poolthäält). Tavapäraselt peetakse aga konstitutsiooniliste seaduste all silmas eelkõige PS § 104 lõikes 2 sisalduvat 17-punktilist suletud (lõplikku) loetelu seadustest, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust (vähemalt 51 poolthäält).

Käesolevas artiklis jätan kõrvale küsimused, mis puudutavad Euroopa Liidu õigusaktide ning Eestile siduvate välislepingute asendit Eesti riigisiseste õigusaktide suhtes, sest see ajaks käsitluse ülemäära laiaks. Siiski tuleb märkida, et rahvusvahelises suhtluses riigisiseste õigusaktide hierarhiast lähtuda ei saa. Raske on põhjendada ühe või teise akti eelistamist juhul, kui konfrontatsioonis on kvalifitseeritud häälteenamusega vastu võetud konstitutsiooniline seadus ja parlamendis lihthäälteenamusega heakskiidu saanud rahvusvaheline leping, sest viimane peaks olema põhiseadusest madalamal asuv, aga kõigist teistest seadusest kui riigisisestest õigusaktidest kõrgem (PS § 123 lg 2).^[14] Rahvusvahelisel tasandil ei ole oluline, millise häälteenamusega Eesti seadus vastu on võetud, ja riik peab täitma endale välislepinguga võetud kohustusi (pacta sunt servanda – lepinguid tuleb täita^[15]). Samas ei tohiks juhul, kui välisleping on vastuolus konstitutsioonilise seadusega, lepingut riigisiselt rakendada ning, kui võimalik, tuleks astuda samme lepingu ja Eesti õiguse kooskõlla viimiseks või, vastupidi, lepingust taganemiseks. Sellise korralduse näeb ette ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõige 3.^[16]

3. PS § 104 lõige 2 – valdkonnad või seadused?

Võib küsida, milline on olnud põhiseaduse koostajate mõte PS § 104 lõike 2 formuleerimisel, missugune on selle sätte eesmärk. Millised seadused peavad olema tegelikult vastu võetud, muudetud ja kehtetuks tunnistatud üksnes vähemalt 51 Riigikogu liikme poolthäälega? Kas ainult neid konkreetseid nimetusi kandvad seadused või on nende nimetuste taga hoopis midagi muud? Kas põhiseadusandja eesmärk on olnud näha ette vastavate tervikvaldkondade reguleerimine laiema poliitilise konsensuse alusel või rakenduks kvalifitseeritud häälteenamuse nõue ikkagi ainult üksikute seaduste puhul? Nende küsimuste üle on Eesti juristkonnas küllalt

palju arutletud. Ühest ja lõplikku seisukohta pole siiski välja kujunenud, kuigi enam on levinud arusaam loetelu valdkondlikust iseloomust.[\[17\]](#)

PS § 104 lõike 2 sisu ja eesmärkide kohta võiks küsida, tuginedes Põhiseaduse Assamblee materjalidele,[\[18\]](#) aga ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi tegemiseks moodustatud asjatundjate komisjoni töödokumentidele,[\[19\]](#) mis annavad üsna hea pildi erinevatest seisukohtadest. 1992. aasta põhiseaduse eelnõusse toodi § 104 lõike 2 loetelu sisse alles selle hilises staadiumis, olles algselt formuleeritud 1938. aasta põhiseaduse[\[20\]](#) § 99 lõike 2 eeskujul (kuigi tuleb märkida, et need loetelud kattuvad vaid osaliselt) hoopis §-s 110 loeteluna seadustest, mida ei saa kehtestada, muuta ega tühistada Vabariigi Presidendi seadlusega. Siiski otsustati anda teatud seadustele ka parlamendi sees suurem garantii. PS §-s 110 säilitati konkreetsete seadustena, mida presidendi seadlusega puutuda ei tohi, riiklikke makse kehtestavad seadused ja riigieelarve. Ka 1938. aasta põhiseaduses oli riigi tulude ja kulude eelarve selline akt,[\[21\]](#) mida Vabariigi Presidendi dekreediga kehtestada ei saanud (§ 99 lg 3).

PS § 104 lõikes 2 sisalduvas ammendavas loetelus esitatud punkte kogumina analüüsid tuleb tõdeda, et tegemist ei ole ühealuselise süsteemse loendiga ning mingi ühise nimetaja alla neid mahutada ei ole võimalik. Tegemist on põhiseaduse aluspõhimõtteid[\[22\]](#) järgiva riigielu stabiilse ja kestva toimimise seisukohast kõige olulisemaid küsimusi reguleerivate seadustega ning loetelu on kokku pandud erinevate väärtuste kaalumise teel. Tegemist on põhiseaduse nn käepikendusega. Rait Maruste on märkinud, et PS § 104 lõikes 2 nimetatud seadused täiendavad ja konkretiseerivad põhiseadust ning aitavad sel viisil kaasa põhiseaduse küllalt abstraktsete normide ja printsiipide lahtimõtestamisele ja realiseerimisele. Nad on põhiseadusega vahetult seotud, reguleerivad riiklusele olulisi valdkondi ning kuuluvad põhiseaduse karkassi.[\[23\]](#) Seetõttu on näiteks märkimist leidnud peaaegu kõigi põhiseaduslike institutsioonide tegevuse aluseid reguleerivad seadused. Puuduvad siiski Vabariigi Presidendi ja õiguskantslerit käsitlevad punktid.[\[24\]](#) Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on märkimist leidnud PS § 104 lõike 2 loetelu seos PS II peatüki (põhiõigused, vabadused ja kohustused) ning kodanike ja vähemusrahvuste õiguse tagamisega, samuti side PS III ja XIV peatüki ning valimis- ja hääletamisõiguse tagamisega, kolmandaks seos põhiseaduslike institutsioonide moodustamise ja töökorraldusega, neljandaks riigi rahanduse ja varaliste kohustustega seotud küsimustega ning viiendaks riigikaitse ja erakorralise seisukorraga (puudutab samuti vahetult isikute õiguste, vabaduste ja kohustuste ulatust ning nende realiseerimise või piiramise võimalusi).[\[25\]](#)

Vabariigi Presidendi töökorra seaduse ja õiguskantsleri seaduse puhul võiks olla siiski teatav vaikiv kokkulepe, et neid muudetakse üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega, ehkki põhiseadus seda otsesõnu ei nõua.[\[26\]](#) Seda enam, et näiteks põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõppraportiga koos Riigikogu põhiseaduskomisjonile üleantud põhiseaduse muutmise ettepanekute paketi sisaldusid muu hulgas ettepanekud PS § 104 lõike 2 täiendamiseks nii Vabariigi Presidendi seadusega kui ka õiguskantsleri töökorralduse seadusega.[\[27\]](#) Selline mitteametlik kokkulepe ei ole muidugi alati täidetav, sest konsensuse olemasolu eeldamine on alati hinnanguline ning kui eelnõu pannakse Riigikogus lõpphääletusele, siis ka 51 poolthäälest madalamale jääva poolthäälte arvu puhul puudub istungi juhatajal igasugune (põhi)seaduslik alus öelda, et seadus jäi vastu võtmata. Üldjuhul on ka iga-aastane riigieelarve vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega,[\[28\]](#) kuigi mõni lisaelarve on heaks kiidetud vähemagi hulga poolthäältega.[\[29\]](#)

PS § 104 lõike 2 loetelu ülesehitus iseenesest täiendavat hierarhiat ei moodusta ning kahe konstitutsioonilise seaduse vastuolu korral ei ole võimalik ühe seaduse teksti teisest ettepoole seada üksnes sel põhjusel, et ta asetseb § 104 lõike 2 esimestes punktides. Muidugi oleks paljuski tegemist ka võrreldamatute võrdlemisega (näiteks Vabariigi Presidendi valimise seaduse reguleerimisesemel ei ole kuigi palju ühist vähemusrahvuste kultuuriautonomia seadusega jms). Loogikalisi elemente võiks loetelu ülesehitusest eelkõige otsida hoopis võrreldes seda põhiseaduse peatükkide asetusega, kuid ka siin pole oldud päris järjekindel. Esimesed punktid paistavad küll päris täpselt põhiseaduse ülesehitust järgivat, puudutades kodakondsust (§ 8 – ptk 2), Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi ja rahvahääletust (sisu poolest puudutavad kõik rahvast kui kõrgeima riigivõimu kandjat – ptk 3 – § 56 ja § 156). Kuna seni riigipea otsevalimist Eestis sisse seatud ei ole, siis on § 104 lõike 2 punkti 3 esimeseks anomaaliaks loetelu ülesehituses. Edasised punktid käsitlevad järjest põhiseaduslike institutsioonide tegevust,^[30] lähtudes põhiseaduse vastavate peatükkide järjestusest, mis iseenesest ei ole samuti juhuslik. Räägitakse seadusandlikust võimust^[31] (ptk 4), riigipeast (ptk 5), täidesaatvast võimust (ptk 6), kuid siis katkestatakse kett vähemusrahvuste kultuurautonomia seaduse ülestähendamiseks (§ 50 – ptk 2). Punktid 11 ja 12 on kenasti rahanduse ja riigieelarve peatükist (ptk 8), kuid peatükiliselt järgnevad välissuhteid (ptk 9) ja riigikaitset (ptk 10) puudutavad punktid on suunatud millegipärast loetelu lõppu (p 15–17), kus peaksid asetsema hoopis riigikontrolli (ptk 11) ja kohtuvõimu (ptk 13) puudutavad punktid 13 ja 14. Samas, vaadates 1938. aasta põhiseaduse § 99 lõiget 2, võib täheldada, et nimetatud kaks loetelu on paigutuselt õige mitmeti identsed ja kumbki pole neist järjepidev. Võib tõdeda, et 1992. aasta põhiseaduse § 104 lõike 2 ettevalmistamisel on ilmselt võetud ette 1938. aasta põhiseaduse § 99 lõike 2 loetelu ning seda töö käigus modifitseeritud, pööramata kuigivõrd tähelepanu selle ülesehituse süsteemsusele.

Üldiselt tuleb asuda seisukohale, et PS § 104 lõikes 2 ei ole loetletud mitte konkreetsete nimetustega seadused, vaid valdkonnad, mille õiguslik reguleerimine eeldab suurema poliitilise koosmeele saavutamist. Need on küsimused, mille puhul tuleks just sisust lähtudes otsustada, kas tegemist on kvalifitseeritud häälteenamust nõudva aktiga, muidu võiks jõuda välja absurdini. Näiteks võetakse vastu saastetasu seadus ja reguleeritakse selles lisaks Vabariigi Presidendi tasusse puutuvaid küsimusi.^[32] Seaduse, sealhulgas põhiseaduse sätet ei tohi aga tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteuks.^[33] Samuti ei tohi põhiseaduskonformse tõlgenduse hinnaks olla õigusselgusetus.^[34] Praktikas ongi PS § 104 lõiget 2 käsitatud valdkonnapõhisena. Nii näeb PS § 104 lõike 2 punkt 14 ette, et ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta kohtukorralduse seadust ja kohtumenetluse seadusi. Samas pole kohtukorralduse seadust Eestis kunagi kehtinud ning enne 29.07.2002 jõustunud kohtute seadust paralleelselt kehtinud kohtute seadust, kohtuniku staatuse seadust ja nn arvu seadust^[35] käsitati kõiki 51 hääle seadustena. Samuti ei piirdu kohtumenetluse seaduste loetelu üksnes seadustega, mille pealkiri sisaldab sõna kohtumenetlus^[36] või menetlus,^[37] vaid hõlmab ka näiteks riigi õigusabi seaduse, sest see reguleerib otseselt menetlusabi andmist kohtumenetluses ning selle andmise või andmata jätmise peale edasikaebamise tingimusi ja korda.^[38]

Samuti on näiteks Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõu (IX Riigikogu 906 SE) seletuskirja järgi selle näol tegemist ikkagi konstitutsioonilise valimisseadusega (vrd PS § 104 lg 2 p-d 2–4), mis sest, et põhiseaduses seda otseselt ette ei nähta. Siin tuleb muidugi tõmmata selge paralleel põhiseaduse täiendamise seaduse juurde, sest mõlemad võeti Riigikogus vastu

samal päeval[39], ning seega võis juba eeldada, et põhiseadust tuleb hakata hindama põhiseaduse täiendamise seaduse valguses.[40] Tõsi, tol hetkel poleks olnud põhjust ilmselt ka väiksema häälteenamusega vastu võetud Euroopa Parlamendi valimise seadust otseselt põhiseadusevastaseks pidada[41] ning see poleks automaatselt põhiseadusevastaseks muutunud ka pärast põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumist 06.01.2004, sest seadustel pole õigusriigis automaatselt tagasiulatuvat jõudu.[42] Küll aga oleks pärast põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumist Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmine vähem kui 51 häälega vastuolus täiendatud põhiseadusega.[43] Sellist asja siiski juhtunud ei ole (veel? – vt selle kohta lisaks käesoleva artikli punkt 6).

Valdkondade ja seaduste teoreetilise diskussiooni lõpetamiseks sobib viidata hoopis praktilisematele asjadele ehk Riigikogu juhatus kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja[44] § 6 lõike 2 teisele lausele, mis ütleb, et põhiseaduslikeks seadusteks loetakse Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud seadusi, kõiki muid seadusi loetakse lihtseadusteks. Omamata üksikasjalikku ülevaadet nimetatud sätte tegelikust rakendusest, tuleb märkida, et probleemide vältimiseks peaks Riigikogu juhatus eelnõusid lõpphääletusele pannes sellesse reeglisse suhtuma küllaltki loominguliselt. Aga igal juhul ilmneb sättest tarvidus selguse järele, millised seadused ja normid siis õigupoolest on põhiseaduslikud ja millised mitte.

4. Volitusnormid konstitutsioonilises seaduses

Paljudel juhtudel ei ole formaalsetes seadustes objektiivselt võimalik ega ka vajalik reguleerida kogu valdkonna temaatikat. Selleks on Riigikogule antud võimalus delegeerida teatud õigusnormide kehtestamine täitevvõimule (nn sekundaarne seadusandlus). Siiski peab seadusandja kehtestama täitevvõimule piirid, mille ulatuses lubatakse leida parim lahendus, st määratletakse volituse sisu ja ulatus.[45]

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis 05.02.1998 otsuses rahvaesindajate – Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete – keeleoskusnõudeid puudutavas asjas nr 3-4-1-1-98, et konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse.[46] Selle seisukohaga on raske mitte nõustuda. Loomuomaselt konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse kuuluvad küsimused peavad olema reguleeritud konstitutsioonilises seaduses. Nii nagu on põhiseadusevastane nende küsimuste reguleerimine lihtseaduses, on põhiseadusevastane ka nende reguleerimine Vabariigi Valitsuse või ministri määruses.

Volitusnormidest täielikult loobuda ei ole enamasti siiski võimalik, ka mitte konstitutsiooniliste seaduste puhul. Kõige sagedamini võib osutada vajalikuks kehtestada täitevvõimu poolt mingi avalduse, taotluse või akti vorm või dokumendi tehniline kirjeldus, aga ka mõne menetlustoimingu läbiviimise täpsem kord. Seda ei oleks lihtsalt otstarbekas teha parlamentaarses menetluses. Kui paljude lihtseaduste (põhiseaduses nimetatud seaduste) puhul on seadusandjal märksa vabamad käed volitusnormide kasutamiseks (ehkki ka siin on terve hulk juba põhiseadusest enesest lähtuvaid piiranguid – isikute õiguste ja vabaduste piiramine peab olema selgelt seadusest tulenev, riigivõimu teostamine peab toimuma

seaduslikkuse põhimõttel jms), siis konstitutsiooniliste seaduste osas tuleb rangelt jälgida, et sellega ei mindaks liiga kaugemale, ei antaks ära otsustuspädevust küsimuses, mis peab olema loomult reguleeritud konstitutsioonilise seaduse enda tasandil. Rohkem veel kui lihtseaduste puhul omandab konstitutsioonilistes seadustes tähenduse printsiip, mille kohaselt delegatsiooninormist peab üheselt mõistetavalt ilmnema seadusandja poolt täitevvõimule antud volituse tegelik sisu ja täpne ulatus.[\[47\]](#)

5. Viitamine konstitutsioonilises seaduses

Nagu juba eelnevalt märgitud, asus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 05.02.1998 otsuses asjas nr 3-4-1-1-98 seisukohale, et konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse. Sellest sõnastusest ei selgu üheselt, kas kolleegium on pidanud vastuvõetamatuks eranditult kõiki viiteid lihtseadustele (siinjuures ei ole oluline, kas tegemist on otsese või kaudse viitega või viitega lihtseaduses reguleeritud õigusinstituudile) või üksnes viiteid lihtseadustele sellistes küsimustes, mis peaksid olemuslikult kuuluma konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse. Pealegi pole kolleegium pööranud selles lahendis tähelepanu, kuidas suhtuda viitesse juhul, kui viidatav säte on vastu võetud ja muudetud alati Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Riigikohtu halduskolleegium asus 20.10.2008 otsuses haldusasjas nr 3-3-1-42-08 (p 14) seisukohale, et järelevalvekolleegiumi viidatud lahendist ei saa järeldada, et konstitutsioonilises seaduses on üldse keelatud viitenormid lihtseadusele ning delegatsiooninormid. Halduskolleegium selgitas, et sellised normid on lubatavad, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesse, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus. Nii saab konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigustumõisteid analoogia korras sisustada teiste seaduste abil. Kolleegiumi hinnangul kasutatakse konstitutsioonilises seaduses sageli teadlikult ja paratamatult teiste seaduste mõisteparatuuri või tehakse viiteid teistele seadustele. Näiteks kodakondsuse seaduse § 6 punkt 2³ kõneleb registreeritud elukoha omamisest Eestis, pidades silmas elukohta rahvastikuregistri seaduse mõttes.[\[48\]](#)

Halduskolleegiumi kirjeldatud seisukoha on omaks võtnud ka põhiseaduse kommentaaride autorid.[\[49\]](#) Lubatava viitenormi kohta on ühe näitena välja toodud ka halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 84 lõige 1, mis viitab sellele, et riigilõivu suurus on sätestatud seadusega.[\[50\]](#)

Õigustatud on küsida, mida konstitutsioonilisse seadusesse viite lisamine viidatava madalama õigusjõuga akti jaoks sisuliselt tähendab. Kas viite taga tuleb näha seda, et konstitutsioonilises seaduses nõustutakse igal juhul teatud küsimustes lähtuma lihtseaduses kirjapandust, ning kehtib see ka juhul, kui viidatav lihtseadus hiljem täielikult ümber töötatakse või selle reguleerimisala avardatakse? Või legitimeerib viide lihtseadusele selle rakendamise konstitutsioonilise seadusega reguleeritud küsimustes üksnes sellisel kujul, nagu tavaline seadus oli viite lisamise ajal, ja lihtseaduse hilisem põhimõtteline muutmine eeldab ka viite uuendamist?

Vabariigi Valitsuse kehtestatud õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja[51] (edaspidi NTE) § 14 lõige 2 näeb sõnaselgelt ette, et madalama õigusjõuga õigusakti sättele ei viidata. Selguse huvides on eeskirja § 14 lõikes 5 eraldi nimetatud, et põhiseaduslikus seaduses välditakse viitamist lihtseadusele. Üldiselt tuleb sellist ettekirjutust pidada kohaseks, kuna igasugune viide madalamale õigusaktile tähendab olemuslikult seda, et madalama akti muutmiseks on aga protseduurireeglid tunduvalt leebemad ning see ei eelda samasugust poliitiliste jõudude konsensust kui konstitutsioonilise seaduse muutmine. Tegelikult on NTE § 14 lõikes 2 jäetud arvestamata, et ka seadused ei ole ühesuguse õigusjõuga ning sinne absoluutne keeld on vastuolus lõike 5 tungiva soovitusel (kui vältimisvõimalus puudub, siis ikkagi võib viidata). Muidugi saab sellest küsitavusest üle üld- (lg 2) ja erinormi (lg 5) vahekorda silmas pidades, kuid NTE § 14 lõikes 2 oleks siiski õigem rääkida madalama tasandi õigusaktidest. Sellisel juhul oleks keelatud Riigikogu aktides viitamine Vabariigi Valitsuse aktidele ja ministrite aktidele (madalam on just akti vastuvõtmise tasand, kuigi muidugi sellega kaasnevalt ka akti õigusjõud).[52]

Ka Justiitsministeeriumi tellimisel 2003. aastal välja antud normitehnika käsiraamatu[53] punkt 127 näeb ette, etpõhiseaduslikus seaduses tavaliselt ei viidata lihtseadusele, sest viidatav norm muutuks sellisel juhul põhiseadusliku seaduse osaks ning lihtseaduses esitatud viidatava normi muutmise korral muutuks ka põhiseadusliku seaduse norm. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et konstitutsioonilises seaduses lihtseaduse sättele viitamise kaudu ei muutu selle lihtseaduse sätte enda olemus, ta ei muutu konstitutsiooniliseks (vaatamata sellele, et viite kaudu on ta nüüd osa konstitutsioonilisest seadusest) ning tema muutmine on ka hiljem võimalik üldises korras lihthäälteenamusega. Seda põhjusel, et viide saab niikuinii olla kooskõlas põhiseadusega üksnes tingimusel, et see ei käsitle põhiseadusliku seaduse põhisisu. Samas tuleb nõustuda käsiraamatus pikema argumenteerimiseta selgitatuga, et õigusaktides sisalduvaid viiteid tuleb käsitada dünaamilistena, ajas muutuvatena. See tähendab, et viide kehtib viidatava sätte hetkel kehtivas redaktsioonis, mitte viite lisamise hetkel kehtinud redaktsioonis. Vastupidine olukord oleks ilmses vastuolus õigusselguse (määratletuse) nõudega, mis tuleneb PS § 13 lõikest 2, sest vaevalt oleks sellisel juhul norm üheselt mõistetav selle adressaadiks olevale kujuteldavale keskmiste võimetega isikule.[54]

Teiselt poolt võib mõnel juhul olla tarvilik ja mõistlik konstitutsioonilises seaduses viidata lihtseadusele, mis ei käsitle otseselt konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse kuuluvat, kuid sellesse siiski tihedalt puutuvat küsimust. Näiteks võib siin tuua haldusmenetluse seaduse, mille § 112 lõike 2 järgi kohaldatakse eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust üksnes juhul, kui seda näeb ette eriseadus. See norm on tinginud vajaduse lülitada üldviide haldusmenetluse seadusele muu hulgas mõnesse konstitutsioonilisesse seadusesse, näiteks kodakondsuse seaduse[55] (PS § 104 lg 2 p 1) § 2 lõikesse 3 ning erakorralise seisukorra seaduse (PS § 104 lg 2 p 16) § 6¹. Samuti sisaldub näiteks Vabariigi Valitsuse seaduse § 26 lõikes 2 nõue, et Vabariigi Valitsuse määrused ja korraldused peavad vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele.[56]

Konstitutsioonilises seaduses lihtseadusele viitamine on loomult sarnane põhiseaduses mõne seaduse nimetamisega (nt PS § 60 lg 5, § 94 lg 1, § 126 lg 1, § 137, § 144, § 149 lg 4, § 160 jms), kus põhiseadus on ise näinud ette üldised raamid ning võimaldanud Riigikogul neid seadusega sisustada, arvestades põhiseaduse põhimõtteid ja selle vaimuga kooskõlas olevaid printsiipe. Võib küsida, kas siis niisugune viide kergitab tavalise seaduse konstitutsioonilise seaduse

kõrvale. Sellele tuleb vastata eitavalt, kuna lihtseadusega ei saa ühelgi juhul astuda kõrvale põhiseaduse või põhiseadusliku seaduse regulatsioonist. PS § 104 lõike 2 seadused on oma olemuselt akvaariumid, mille standardvarustuses peaksid olema olema kõik kalad, teod, veetaimed, kivid ja muud tahked elemendid, kuid vesi lisatakse teiste õigusaktidega, mis võivad olla ka lihtseadused ja koguni määrused. Vett mahub akvaariumi aga teatavasti üksnes nii palju, kui muudest elementidest ruumi üle on jäänud. Sellest leian, et konstitutsioonilises seaduses madalama õigusjõuga aktidele viitamisega või nende andmiseks volitamiseega võimalikult kaasnevad praktilised probleemid pole tingitud mitte viitamisest või delegeerimisest kui sellisest, vaid on eelkõige konstitutsioonilise seaduse enese kvaliteedi küsimus. Konstitutsiooniline seadus peaks ise hoolt kandma selle eest, et kogu tema essents sisalduks temas endas. Selle tagamise võimalikkus eeldab muidugi seadusandja poolt asjakohaste protseduurireeglite kehtestamist ja nendest kinnipidamist.

6. Konstitutsioonilise seaduse muutmine

Valitsuse eelnõude normitehnika eeskirja § 21 lõike 2 kohaselt ei nähta lihtseaduse rakendussätetes ette põhiseaduslike seaduste muutmist või kehtetuks tunnistamist. Seega eeldab juht, kui lihtseadusega osutub vajalikuks muuta konstitutsioonilist seadust, alati kahe eelnõu koostamist. Üldiselt võib selle põhimõttega täiesti nõustuda, sest ainult nii saavad konstitutsioonilistes seadustes tehtavad muudatused piisava tähelepanu osaliseks. Ka normitehnika käsiraamatu punkt 212 sätestab, et lihtseaduse rakendussätetes ei nähta ette põhiseadusliku seaduse muutmist või kehtetuks tunnistamist, sest põhiseadusliku seaduse ja selle muudatuse vastuvõtmiseks või kehtetuks tunnistamiseks on erinevalt lihtseadusest vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust. Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja § 6 lõige 2 sätestab samuti, et põhiseaduslike seaduste valdkonda kuuluvaid küsimusi võib reguleerida või muuta vaid põhiseaduslike seaduste või nende muutmise seaduste eelnõude algatamise kaudu. Sama eeskirja § 35 lõige 2 täpsustab, et kui lihtseaduse eelnõu jõustumiseks ja seadusena rakendamiseks on vajalik kas põhiseadusliku seaduse või Riigikogu ratifitseeritud välislepingu muutmine või kehtetuks tunnistamine, algatatakse eraldi selle põhiseadusliku seaduse või välislepingu muutmise, kehtetuks tunnistamise või denonsseerimise seaduse eelnõu. Kui lihtseaduse eelnõu jõustumiseks ja seadusena rakendamiseks on vajalik teha ka põhiseaduslikus seaduses redaktsioonilisi muudatusi (tulenevalt lihtseadusest), võib erandina lihtseaduse eelnõus sätestada põhiseadusliku seaduse muutmise sätteid. Sel juhul on lihtseaduse eelnõu vastuvõtmiseks vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

Eelnevast nähtub, et normitehnikute põhimureks paistab olevat otstarbekus, mitte õigusselgus. Kuna lõpphääletusel nõutavat enamust mitte saanud eelnõu langeb Riigikogu menetlusest hoopis välja, siis võiks tõepoolest vajalik seadus jääda mõne rakendussätetes sisalduva konstitutsioonilise seaduse muudatuse ja mõne rahvasaadiku kempus käimise koostoimes ka sisuliste vaidluste puudumise korral n-õ menetluslikku lõksu, [57] mis oleks kindlasti äärmiselt kahetsusväärne ja eelnõu uus arutamine kulutaks asjatult riigi ressursse ning võiks kaasa tuua suuremaidki probleeme, kui eelnõu oli kavandatud lahendama olulisi ja kiireid riigielu küsimusi. Seega on oluline ka otstarbekus.

Samas võib eespool kajastatud valdkondade või seaduste diskussioonist ka järeldada, et konstitutsiooniline seadus ei peaks olema mitte absoluutselt kõigi küsimuste osas väiksema häälteenamuse puhul püha ja puutumatu, vaid koosseisu häälteenamuse nõue kehtib PS § 104 lõiget 2 eesmärgipäraselt tõlgendades üksnes selle originaalse reguleerimiseseme suhtes. Seega

peaks vähemalt teoreetiliselt ja teatud ulatuses olema võimalik konstitutsioonilist seadust ka lihtseadusega ja vähem kui 51 poolthäälega muuta sellises osas, mis ei ole konstitutsioonilise seaduse olemuslikuks komponendiks. Näiteks terminoloogiline muudatus, mis tuleneb lihtseadusest, ei nõua tingimata 51+ poolthäält, olgugi see kasutusel mõnes põhiseaduslikus seaduses ja muudetakse ühekorraga kõikjal. Terminoloogilised uuendused mingi lihtseaduse toimesfääris ei ole ju mitte need riigi alustalasad käsitlevad küsimused, millele saaks vastata üksnes PS §-s 104 ettenähtud laiapõhjalise poliitilise kokkuleppe põhjal. Mõistekasutuse aspektid lahendatakse konkreetset valdkonda peamiselt reguleeriva seaduse ettevalmistamise raames ning kui sellega seoses on vaja muuta kõrgema õigusjõuga seadust, siis ei oleks vajalik seda eraldi 51+ häälega vastu võtta. Kindlasti tuleb aga silmas pidada, et terminoloogilise muudatusega säiliks mõiste endine sisu. Mõiste sisu teisenemisele tuleb konstitutsioonilise seaduse kontekstis pöörata igal juhul erilist tähelepanu, kusjuures tehtav muudatus nõuab Riigikogu koosseisu häälteenamust.

Teisalt tuleb tõdeda, et praktikas võiks selline sisuline lähenemine potentsiaalselt põhjustada kuritarvitusi ja võiks senisest rohkem ette tulla lihtseadustega konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisalasse tungimist. Teisalt oleks seda võimalik vältida tõhusama eelnõude järelevalvega. Nagu siiski eelnevalt viidatud, Riigikogu normitehnika eeskirja § 35 lõike 2 teise ja kolmanda lause kohaselt reaalsuses sellist sisulist lähenemist ei sallita, sest kuigi lihtseaduse enda põhisisust tulenevalt põhiseaduslikus seaduses tehtavate redaktsiooniliste muudatuste puhul (nt juba nimetatud terminoloogiline muudatus) on erandina aktsepteeritud nende lisamine lihtseaduse rakendussätetesse, nõutakse niisuguse lihtseaduse eelnõu vastuvõtmiseks ikkagi Riigikogu koosseisu häälteenamust. Ka põhiseaduse kommentaarides märgitakse selles küsimuses kategooriliselt, et konstitutsiooniliste seaduste muutmine ja täiendamine harilike seadustega peaks olema välistatud nii sisulistel kaalutlustel kui ka protseduuriliselt.^[58]

Praktikas on jäänud mulje, et valitsuse normitehnika eeskirjade kehtestamisele vahetult järgnevatel aastatel suhtuti liht- ja konstitutsiooniliste seaduste eraldi eelnõuga muutmisel küll sageli teatava vastumeelsusega – tülikas ikkagi –, kuid siiski nõuti rangelt selle reegli järgimist. Täna on eemalseisjana hinnates aga saanud taas vägagi tavaliseks, et kaht eelnõu ei hakata koostama, vaid lülitatakse konstitutsioonilise seaduse muutmist puudutavad sätted lihtlabaselt lihtseaduse sappa. Näiteks seisuga 01.11.2009 oli Riigikogu menetluses 57 seaduse eelnõu, mille algatajaks on Vabariigi Valitsus. Neist 6 olid juba pealkirja kohaselt muu hulgas konstitutsiooniliste seaduste muutmise seadused (seejuures oli tegu eelkõige kohtumenetluse seaduste muutmise seadusega). Samas näiteks riigivara seaduse eelnõu (XI Riigikogu 437 SE) § 124 (algtekstis § 119) näeb ette muudatused ka rahuaja riigikaitse seaduses (PS § 104 lg 2 p 17), kusjuures kurioosne on eelnõu seletuskirjas sisalduv märkus, et selle eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthäälte enamus.^[59] Tegemist ei ole ka alles Riigikogu menetluse käigus tehtud lisanduse ega pelga terminoloogilise muudatusega, vaid rahuaja riigikaitse seadusesse on kavandatud lisada terve uus paragrahv, mis reguleerib riigivara üleandmist kaitsevæele sõjalise valmisoleku tõstmise ja mobilisatsiooni teostamise korral.

Samasugusel põhjusel on problemaatiline politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seaduse eelnõu (XI Riigikogu 519 SE), mille vastuvõtmiseks on seletuskirja kohaselt samuti vaja üksnes poolthäälte enamust. Samas muudetakse sellega Euroopa Parlamendi valimise seadust ja vähemalt selle seaduse enda seletuskirja kohaselt on tegemist konstitutsioonilise seadusega – valimisseadusega –, ehkki PS § 104 lõige 2 seda otseselt ei nimeta (IX Riigikogu 906 SE seletuskiri). Julgen väita, et täna tuleb põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu

liikmesuse kontekstis Euroopa Parlamendi valimise seadus võrdsustada Riigikogu valimise seadusega (PS § 104 lg 2 p 2), mistõttu oleks Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmine vähema kui 51 häälega põhiseadusega vastuolus. Õnneks näeb eelnõu 519 SE Euroopa Parlamendi valimise seaduses siiski ette vaid kahes sättes sõna „politseiprefektuur“ asendamise sõnaga „politseiasutus“, mistõttu pole ilmselgelt tegemist Euroopa Parlamendi valimise seaduse põhisisu muutmise ja muudatus ilmselt põhiseadusega kooskõlas ka vähema kui 51 poolthääle korral.

Riigikogu menetluses oleva lepitusseaduse eelnõu (XI Riigikogu 487 SE) lõppsätetega täiendatakse omakorda oluliselt tsiviilkohtumenetluse seadustikku ning kuigi seletuskirja järgi nõuab seaduse vastuvõtmine Riigikogus koosseisu hääleteenamust, ei saa eelnõu tervikuna pidada normitehniliselt korrektseks. See on nimelt vastuolus Vabariigi Valitsuse enda kehtestatud eeskirjaga, mis keelab näha lihtseaduse rakendussätetes ette põhiseadusliku seaduse muutmist või kehtetuks tunnistamist (NTE § 21 lg 2). Sama puudus on kohtutäituri seaduse eelnõul (XI Riigikogu 462 SE), mille sabas muudetakse muu hulgas tsiviil- ja halduskohtumenetluse seadustikke,^[60] kohtute seadust ning kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikke. Nimetatutele saab lisada veel korruptsioonivastase seaduse eelnõu (XI Riigikogu 539 SE) ja avaliku teenistuse seaduse rakendamise seaduse eelnõu (XI Riigikogu 598 SE).

7. Lihtseaduses sätestatud erandid konstitutsioonilisest seadusest ehk heasse perre ära anda põhiseadusliku seaduse essents

Põhiseaduse kommentaarid: „Mõnikord sätestab lihtseadus teistsuguse tähtaja kohtusse pöördumiseks kui kohtumenetluse seadus (näiteks omandireformi aluste seaduse § 19 lg 1 ja väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 13 lg 3). Kohtupraktikas on aktsepteeritud kohtusse pöördumise tähtaegade kehtestamist lihtseadusega ega ole pööratud tähelepanu sellele, missuguse hääleteenamusega see seadus on vastu võetud.“^[61] Siin jõuamegi käesoleva artikli kirjutamist ajendanud põhiküsimuse juurde. Ehk mis saab juhul, kui lihtseadus sisaldab erandeid üldise sisuga konstitutsioonilisest seadusest või kas sellised erandid on põhiseaduse järgi üldse lubatavad? Nagu viidatud kommentaaridest nähtub, selliseid erisusi siiski teatud ulatuses vähemalt (kohtu)praktikas tehakse ja sallitakse. Samas on üldaktsepteeritud seisukoht, et lihtseadusega ei tohi minna konstitutsioonilise seaduse põhisisu kallale, teha sellest erandeid. See tuleneb juba põhimõttest, et PS § 104 lõige 2 ei loetle mitte konkreetseid seadusi, vaid et nimetatud säte paneb paika, millised õigusinstituudid peaksid olema reguleeritud vähemalt Riigikogu koosseisu hääleteenamusega vastu võetud seadusega. Nõue laieneb seejuures eelkõige vaid nende instituutide põhisisule, kuigi õigusselgusetuse vältimiseks ei saa selline lähenemine siiski lõppeda olukorraga, kus näiteks kohtumenetluse seaduste muutmisel hakatakse alati hindama, kas muudatus käib kohtumenetluse essentsi pihta või mitte ja teatud muudatused võiks justkui menetlusseadustes teha ka väiksema hääleteenamusega (v.a nt eespool kirjeldatud terminoloogiatöö).

Seevastu lihtseaduses erandi tegemisel konstitutsioonilise üldseaduse regulatsioonist tuleb alati eraldi hinnata, kas selline erand puudutab konstitutsioonilise seaduse põhisisu või mitte. Lihtseadus oleks põhiseadusega kooskõlas üksnes viimati nimetatud juhul.^[62] Mis siis õigupoolest on see põhiseadusliku seaduse põhisisu ja kes selle kindlaks määrab? Kas võiks olla nii, et ainult konstitutsiooniline seadus võib määratleda, mida ta peab ise reguleerima ja mis võib sisalduda ka lihtseaduses? See tähendab, et põhiseaduslik seadus reguleeriks valdkonda nii suures ulatuses, kui see on PS § 104 lõike 2 eesmärkidest tulenevalt vajalik, ning ülejäänud osas

võib anda võimaluse muu (liht)seadusega teisiti ette näha. Näiteks HKMS § 9 lõike 1 kohaselt võib muu seadus sätestada erandi halduskohtusse pöördumise üldisest 30-päevasest tähtajast.^[63] HKMS § 12¹ lõike 1 järgi kaebuse või protesti esitamine ei takista kaevatava haldusakti täitmist ega andmist või toimingute sooritamist, kuid muu seadusega võib näha sellest ette erandi (st vaidlustatud akti kehtivuse automaatse peatumise või akti andmise või jõustumise või toimingute sooritamise automaatse edasilükkamise^[64]). HKMS § 29 lõige 4 võimaldab näha seaduses ette kohustuse korraldada haldustoiminguks loa andmise otsustamiseks kohtuistung.^[65] HKMS § 84 lõike 2 esimene lause võimaldab seaduses sätestada halduskohtumenetluses nõutavate riigilõivude suurused ja riigilõivuvabastused.^[66] Seejuures pole kunagi eriti kaheldud, et neid erandeid saab teha ka lihtseadusega (vt käesoleva punkti alguses viidatud põhiseaduse kommentaare), ehkki see ei pruugi sugugi väga selge olla.

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-98 tehtud Riigikohtu otsusest nähtuvalt ei piirdu PS § 104 lõige 2 ainult kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega, vaid sellest sättest tuleneb ka keeld reguleerida konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemeks olevaid küsimusi lihtseadustes. Näiteks kohtumenetluse seadused PS § 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt tähendavad ilmselt esmajoones mitte keeldu reguleerida kõiki kohtumenetlusi ühes seaduses^[67] ega ka nõuet, et ühte õigusharu käsitlev kohtumenetlus peaks sisalduma ühes seaduses või kohtumenetlust tohib reguleerida üksnes seaduses, mille pealkirjas sisaldub kohtumenetluse seadus, vaid ikkagi eelkõige seda, et kohtumenetlust reguleerivad normid (sätted) peavad olema vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Lisaks tuleneb PS § 104 lõikest 2 kindlasti kohustus, et konstitutsiooniliste normide kehtestamine peab toimuma teadvustatud nõusoleku^[68] olukorras ehk rahvasaadikutele peab olema selge, millise riigiõigusliku tähendusega otsustuse nad Riigikogu saalis rohelisele nupule vajutades vastu võtavad. PS § 104 lõiget 2 tuleks seega muu hulgas sisustada teatava kaitseklauslina, mille üks eesmärk on olnud arusaadavalt ja üheselt mõistetavalt eristada konstitutsioonilised normid lihtnormidest, et demokraatlikus parlamentaarses otsustusprotsessis osutataks konstitutsiooniliste normide kehtestamisele sellist tähelepanu, mida need vajavad ja väärivad. Niisugune teadvustamine on ilmselt üldjuhul piisav siis, kui on täidetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 77 lõikest 2 tulenev nõue, et Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse iga kord enne sellise seaduse või otsuse eelnõu lõpphääletust, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus. Samuti võib olla oluline, kas seaduse eelnõu seletuskirjas,^[69] täiskogus peetud ettekannetes või muudes materjalides on selgelt viidatud vajadusele võtta eelnõu vastu kvalifitseeritud häälteenamusega ja selle põhjusele. Seega vähemalt neid seadusi, mille vastuvõtmisel saavutati 51+ poolthäält juhuliselt, ei saa pidada põhiseadusega formaalselt kooskõlas olevateks.

Aga kas sellest teiselt poolt järeldub, et põhiseaduse mõttes ei ole taunitav olukord, kus sisu poolest konstitutsioonilised normid, mis kuuluvad mõne PS § 104 lg-s 2 loetletud valdkonna põhisisusse, sisalduvad seaduses, mis ülejäänud osas on lihtseadus, kui nimetatud normid lülitati seadusesse ja neid muudetakse üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega ja parlamendi liikmetele on seadust vastu võttes või muutes olnud selgelt arusaadav, et tegemist on konstitutsiooniliste normidega? Arvan, et taunitav on selline olukord igal juhul, kuigi möönan raskusi õigustada sisult ontliku sätte põhiseadusevastaseks tunnistamist üksnes sellisel formaalsel põhjusel.

Samas võiks arutleda ka vastupidise olukorra üle. Nimelt nähtus eelnevast halduskohtumenetluse näitest, et ka konstitutsioonilised seadused sisaldavad norme, mis ilmselt

ei pea tingimata immanentselt sinna kuuluma ja võiksid sisalduda lihtseadustes (kohtusse pöördumise tähtaeg, riigilõivude suurus jm). Järelikult ei ole seadusandja arvates vähemalt nende sätete puhul tegemist loomuomaselt konstitutsiooniliste normidega, mis oleksid PS § 104 lõike 2 n-ö kaitsealas. Ma ei vastuta küll taastatud omariikluse algusaastate eest, aga julgen arvata, et vähemalt viimasel kümnendil pole esinenud juhust, kus juba pealkirja järgi kohtumenetlust reguleerivat seadust oleks sisuliselt muudetud väiksema häälteenamusega kui 51 poolthäält, sõltumata muudatuse sisust (nt väärteomenetluse kohtuvälist menetlust puudutavas osas vms).^[70] Kohtumenetluse seadustikud on loetud tervikuna konstitutsioonilisteks seadusteks ja igal juhul on eeldatud parlamendi koosseisu enamuse toetust nende muutmiseks.^[71] Äärmiselt ebaotstarbekas oleks ju menetlusnorme põhjalikult analüüsides panna PS § 104 lõike 2 punkti 14 kohasesse menetlusseadusesse kokku vaid kohtumenetluse konstitutsiooniline skelett ja eraldada seda katvad koed mõnda lihtseadusesse. Teisalt võiks see mõne seaduse puhul olla täiesti võimalik, näiteks kehtiva tervikuna põhiseaduslikuna (PS § 104 lg 2 p 8) käsitletava Vabariigi Valitsuse seaduse ja sellest võimalikult lahutatava halduskorralduse lihtseaduse vahekorda silmas pidades.

Miks ei võiks ühtse akti loogika toimida teistpidigi? Lihtseadus võiks olla tervikuna lihtseadus, mitte sisaldada konstitutsioonilisi norme, mis lihtseadusesse lisatuna ei muutu ise lihtnormideks ega muuda samas ka teisi lihtseaduse norme põhiseaduslikeks normideks, ja olla seega sättest sõltuvalt muudetav erisuguse häälteenamusega. Seda enam, et tegelikult pole ju sugugi üheselt selge, kuhu ulatub see konstitutsioonilise valdkonna konstitutiivne põhisisu. Põhiseaduses sisalduv loetelu on vaid tõlgendamise alguspunkt.^[72] Mitte iga erisus PS § 104 lõikes 2 nimetatud seadusest ei nõua 51+ häält, vaid piisab vähemastki (vt eespool näiteid HKMS-ga seoses). Selline lähenemine tagaks tõhusalt, et konstitutsioonilise sätte muutmise leiaaks alati aset nõutava häälteenamusega ega jätaks selle tingimuse täitmist juhuslikuks asjaoluks, mis sõltub üksnes seaduseelnõu koostajate ning menetluse suunajate teadlikkusest ja tähelepanelikkusest. Meil ei saa olla täielikku kindlust, et lihtseaduses sisalduvat põhiseaduslikku erandit ka tulevikus alati teadvustatult ja kvalifitseeritud enamuse toel muudetakse, sest võib juhtuda, et esialgu selgelt meeles olnud seos konstitutsioonilise seadusega vähehaaval tuhmub ning erand muutub pigem lahutamatuks koostisosaks selle lihtseaduse tuumast, milles ta sisaldub. Kuna aga PS § 104 lõikes 2 loetletute näol on tegemist tõepoolest selliste normistikega, milleta põhiseaduses ettenähtu ei saa tegelikult realiseeruda, siis oleks niisuguse mitte nii väga ainult hüpoteetilise võimalusega leppimine kergemeelne ja vastutustundetu. Põhiseadus on elav ja arenev õigus (seda arendab põhiseaduse täiendamise seaduse kaudu ka kogu Euroopa), mistõttu on võimatu ammendavalt ja jäävalt piiritleda PS § 104 lõike 2 valdkondade olemuslikku sisu. See omakorda tähendab, et teatav formalism ning selle range järgimine konstitutsiooniliste seaduste kehtestamisel ja muutmisel on hädavajalik selleks, et ära hoida võimalik suurem kahju riigi põhikorrale. Formaalne põhiseadusevastatus on ju sarnaselt materiaalsele vastuolule samuti asi, mida ei saa õigusriigis tolereerida ega väheoluliseks pidada. Põhiseadus on tugev ja jätkusuutlik üksnes siis, kui ta toimib igasugustes tingimustes.^[73] Kui vaadata konstitutsiooni Rousseau kombel ühiskondliku lepinguna,^[74] tähendab see, et kinni peavad temast pidama mõlemad pooled ja tingimusteta (pacta sunt servanda). Kui riik ise põhiseaduse norme ei järgi või teeb seda valikuliselt, üksnes „olulisemates“ nüanssides, siis puudub riigil moraalne õigus nõuda kodanikeltki normide järgimist.^[75]

7.1. Riigihangete seadus ja halduskohtumenetlus

Riigikogu võttis 24.01.2007 vastu riigihangete seaduse (X Riigikogu 816 SE), mis jõustus 01.05.2007. Eelnõu vastuvõtmise poolt hääletas 67 Riigikogu liiget, vastuhääletajaid ega erapooletuid ei olnud. Käesolevas kontekstis on esmatähtis, et vastuvõetud riigihangete seaduses (RHS) sisaldus § 129 „Halduskohtumenetluse erisused“, mis reguleeris Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni otsuse peale kohtusse pöördumise korda ja sellise asja menetlemise erisusi. Muu hulgas nägi RHS § 129 lõige 1 ette, et halduskohus pole pädev selliseid kaebusi läbi vaatama ning kaebus esitatakse otse ringkonnakohtule, kus selle menetlemisele kohaldatakse apellatsioonimenetluse reegleid. RHS § 129 lõige 2 piiritleb võimalike kaebajate ringi, lõige 3 paneb paika kaebuse esitamise tähtaja ning lõige 4 kitsendab kohtu volitusi kaebuse lahendamisel, kui kehtiv hankeleping on juba sõlmitud.[\[76\]](#)

Riigikohtu üldkogu tunnistas 08.06.2009 otsusega asjas nr 3-4-1-7-08[\[77\]](#) RHS § 129 lõike 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Üldkogu märkis otsuse punktides 29 ja 30, et RHS § 129 käsitleb valdkonda, mis kuulub olemuselt kohtumenetluse seaduste kui konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse, riigihangete seadus aga ei ole konstitutsiooniline seadus. Kuigi PS § 104 lõike 2 punktist 14 tulenev menetluslik nõue (51+ häält) oli riigihangete seaduse vastuvõtmisel täidetud, tuleks selguse huvides siiski eelistada, et selline regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis. Seega selles osas üldkogu vastuolu põhiseadusega ei näinud. Küll aga oli RHS § 129 lõige 1 üldkogu enamuse arvates vastuolus PS § 149 lõigetega 1 ja 2, sest see ei tunnista põhiseaduses paikapandud kohtusüsteemi rollijaotust, ning PS § 146 esimese lausega koostoimes PS §-ga 4, sest see kitsendab kohtuvõimu pädevust (vt otsuse punktid 31–33).

Ka põhiseaduse kommentaarides on leitud, et näiteks kohtumenetlust reguleerivate sätete paiknemine teistes seadustes peale PS § 104 lõike 2 punkti 14 alla kuuluvate kohtumenetluse seaduste ei too kaasa materiaalselt põhiseaduspärase sätte põhiseadusevastaseks tunnistamist, kui vastav säte on vastu võetud PS § 104 lõikes 2 nõutava häälteenamusega ja tagatud on õigusselgus. Samas oli ka kommenteerijate arvates RHS § 129 kooskõla PS §-ga 148 vaieldav põhjusel, et RHS § 129 ei näinud ette kolmeastmelise kohtusüsteemi läbimist.[\[78\]](#) Nagu märgitud, on tänaseks RHS § 129 lõige 1 tunnistatud kehtetuks ja kõik ringkonnakohtu poolt lahendatud riigihankevaidlused, mis Riigikohtusse edasi kaevati, saadeti esimese astme halduskohtu menetluse.[\[79\]](#)

Sellest vaidlusest võib aga teha ühe laiema järelduse. Kuigi üldkogu ei hinnanud näiteks RHS § 129 lõike 4 põhiseaduslikkust, ent kuivõrd riigihangete seadus võeti vastu 67 poolthäälega, siis vähemalt formaalselt oleks niisugust erandit iseenesest ilmselt peetud põhiseadusega kooskõlas olevaks, olgugi kindlasti tegemist ühe halduskohtumenetluse olemusliku põhiküsimuse (kohtu volitused asja lahendamisel) reguleerimisega lihtseaduses. Materiaalse põhiseaduspärasuse osas Riigikohtu seisukohta tuletada ei saa ja see pole antud käsitlust silmas pidades ka esmatähtis. Kuna riigihangete seaduse ettevalmistamisel väljendati selgelt, et nähakse ette erandid konstitutsioonilise halduskohtumenetluse üldregulatsioonist, siis ilmselt ei saaski RHS § 129 pidada formaalselt põhiseadusevastaseks, sest menetlus Riigikogus oli aus ja tõepoolest tuleb nõustuda, et RHS § 129 konstitutsioonilisus on selle pealkirja („Halduskohtumenetluse erisused“) arvestades ilmne. Samuti on tegemist nimelt riigihankemenetlusest väljakasvanud kohtuvaidluste osas erisuste ettenägemisega, mille paiknemist riigihangete seaduses ei saa pidada just loogikavastaseks. Seega on õigusselgus nähtavasti olnud igatpidi piisavalt tagatud. Aga Riigikohus võiks siiski tulevikus selliste kaasuste puhul senisest tõsisemalt hinnata, kas parlamentaarne menetlus vastab sellele, mida PS § 104 lõige 2 eeldab. Sest nagu eespool

mainitud, ei ole sugugi alati selgelt välja öeldud, et ühe või teise sätte näol on tegemist konstitutsioonilise normiga ning jäik formalism on vahel vajalik, kui see aitab vältida suurema kahju tekkimise võimalust. Lisaks tuleb käesoleval juhul õigusselgusetuse ärahoidmiseks ilmselt kogu RHS § 129 pidada konstitutsiooniliseks sätteks, kuigi näiteks riigihankevalduses kohtusse pöördumise tähtaega reguleeriv RHS § 129 lg 3 ei pruugiks HKMS § 9 lõiget 1 arvestades seda üksiku erisusena seaduses sisaldudes sugugi olla (vrd ORAS § 19 lg 1, VSS § 13 lg 3).

7.2. Riigilõivuseadus ja halduskohtumenetlus

Riigikogu võttis 10.12.2008 vastu tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (XI Riigikogu 194 SE). Vabariigi President kuulutas selle välja 22.12.2008, seadus avaldati Riigi Teatajas 31.12.2008 (RT I 2008, 59, 330) ja jõustus 01.01.2009. Tsiviilkohtumenetluse seadustikus tehtud 420 paranduse kõrval muudeti selle seadusega lisaks 52 seadust, muu hulgas suurendati oluliselt riigilõivude suurust kohtusse pöördumisel ja nähti ette riigilõivuseaduse (RLS) § 56 täiendamine lõikega 18¹, mille kohaselt haldusasjas esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel, samuti haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 200 krooni. Samas ei muudetud HKMS § 32 lõike 3 teist lauset ega § 47¹ lõiget 6, mille kohaselt on määruskaebus lõivuvaba.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 17.03.2009 määrusega haldusasjas nr 3-09-90 (p 6) kohaldamata ja tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks RLS § 56 lõike 18¹ osas, milles see näeb ette haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel riigilõivu tasumise kohustuse summas 200 krooni. Ringkonnakohus märkis, et riigilõivuseaduse muudatused võeti küll vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega, ent see reguleerib küsimust, mida reguleeritakse PS § 104 lõikes 2 nimetatud seadusega, riigilõivuseaduses, mida selles sättes nimetatud ei ole. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.12.1994 otsuse nr III-4/A-11/94 punktis V on selgitatud, et PS § 104 lõikes 2 nimetatud küsimuste reguleerimisel ei ole piisav, kui seda tehakse Riigikogu koosseisu enamuse poolt vastu võetud seaduses, vaid nõutav on, et regulatsioon sisalduks asjakohases PS § 104 lõikes 2 nimetatud seaduses. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.02.1998 otsuses nr 3-4-1-1-98 selgitati, et konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadusega on põhiseadusevastane ning selliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes vastavas konstitutsioonilises seaduses.

Riigilõivu tasumise küsimus määruskaebuse esitamisel on halduskohtumenetluse seadustikus reguleeritud, kuigi üldisel kujul ning lõivu määrad sätestatakse riigilõivuseadusega. Sellisest regulatsioonist saab teha järelduse, et otsustus, kas menetlustoimingu tegemine on lõivustatud, samuti riigilõivu tasumisest vabastamise küsimus, on kohtusse pöördumise õiguse tagamise seisukohast olulise küsimusena reguleeritud kohtumenetluse seaduses, ent konkreetse riigilõivu määr sätestatakse riigilõivuseadusega. Olukorras, kus riigilõivu tasumise küsimust peetakse halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt kohtumenetluse küsimuseks PS § 104 lõike 2 punkti 14 mõttes, ei ole võimalik vastava küsimuse reguleerimine teistes seadustes kui halduskohtumenetluse seadustikus. RLS § 56 lõige 18¹ on asjassepuutuvas osas vastuolus ka PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega, kuna õiguskorda on loodud omavahel vastuolus olevad õigusnormid. RLS § 56 lõiget 18¹ ja HKMS § 32 lõiget 3 ning § 47¹ lõiget 6 ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et need normid – riigilõivu tasumise kohustus ja lõivuvabastus – saaksid samaaegselt omada regulatiivset toimet.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis samas vaidluses tehtud 17.07.2009 otsuse nr 3-4-1-6-09 punktis 14, et olukorras, kus RLS § 56 lõige 18¹ kohustab kaebajat tasuma haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel riigilõivu 200 krooni, kuid HKMS § 32 lõike 3 teine lause ja § 47¹ lõige 6 sätestavad, et määruskaebus on lõivuvaba, viivad need normid üksteisele vastukäivate tulemusteni, kusjuures esmapilgul tundub nende normide omavaheline suhe ebaselge ja võib tekkida raskusi otsustamisel, milliseid norme kohaldada ja kuidas neid tõlgendada. Kolleegium leidis, et 01.01.2009 jõustunud RLS § 56 lõige 18¹ on lex posterior võrreldes HKMS § 47¹ lõikega 6 ja § 32 lõike 3 teise lausega. Seega kehtib reegel, mille kohaselt hilisem seadus (200-kroonise riigilõivu tasumise kohustus) muudab kehtetuks varasema seaduse (lõivuvabastuse). Lex posterior derogat legi prioripõhimõtte kohaselt tuleb kohaldada hilisemat normi, seega RLS § 56 lõiget 18¹. Kui RLS § 56 lõige 18¹ oleks põhiseadusevastane, ei peaks määruskaebuse esitaja riigilõivu tasuma. Kui see norm oleks aga põhiseadusele vastav, tuleks riigilõivu määruskaebuse esitamisel tasuda.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium viitas oma motivatsioonis ka sama kolleegiumi 03.12.2007 otsusele asjas nr 3-4-1-17-07, mille punktis 22 leiti samuti olevat kohane rakendada lex posterior derogat legi priori põhimõtet. Kolleegium näib aga olevat jätnud kahe silma vahele, et nimetatud asjas olid kollisioonis maareformi seaduse muutmise seaduse § 14 lõige 2 ja maareformi seaduse § 40 lõige 1, mis on õigusaktide hierarhias samaväärsed. Seetõttu on hilisema seaduse prioriteet igati põhjendatud. Küll aga ei saa kuidagi nõustuda, et sama loogika kehtib ka juhul, kui tuleb lahendada vastuolu varasema kõrgema seaduse ja hilisema madalama seaduse vahel. Sellisel juhul peab prioriteet olema kõrgemal seadusel ja seda sõltumata häälte arvust, millega hilisem lihtseadus on vastu võetud. Normi adressaatidelt ei saa nõuda, et nad peaksid hakkama iga kord konstitutsioonilise ja lihtseaduse kollisiooni korral otsima, mitme häälega lihtseaduse erand on vastu võetud. Õiguselguse põhimõtet on küll sisustatud selliselt, et sellega ei ole vastuolus, kui normid eraldiseisvana on mõneti segased, kuid koostoimes teiste normidega arusaadavad ja õigusliku nõustamise abil mõistetavad,^[80] aga sellelgi on lõpuks oma taluvuspiir.

Kõnealusel juhul ei olnud muidugi kahtlust, et riigilõivuseaduse muudatused ette näinud seadus oli konstitutsiooniline seadus, sest selle põhiraskus oli tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmisel. Seega Riigikogu üldiselt teadis, et võtab vastu põhiseaduslikku seadust, aga mitte seda, et muudab halduskohtumenetluse seadustikus juba reguleeritud lõive ja et ka see riigilõivuseaduse muudatus on konstitutsiooniline. Põhiseadusliku seadusega lihtseadusesse mingi paranduse tegemine ei muuda seda parandust ennast konstitutsiooniliseks normiks, see jääb ikka lihtsätteks edasi. Ei ole mingit kahtlust, et riigilõivumäärade võimaliku tulevase muutmise puhul ei meenuta keegi enam asjaolu, et RLS § 56 lõige 18¹ peaks vist olema konstitutsiooniline säte ja nõuaks üle poolte parlamendiliikmete toetust. Tegemist on ikkagi lihtseaduse sättega, sõltumata sellest, et muudatuse vastuvõtmisel oli formaalselt täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue. Ja sel põhjusel tulnukski kõnealusel juhul RLS § 56 lõike 18¹ ning HKMS § 32 lõike 3 teise lause ja § 47¹ lõike 6 prioriteetsuse hindamisel lähtuda sellest, et halduskohtumenetluse seadustiku nimetatud sätted on konstitutsioonilised, samal ajal kui riigilõivuseaduse oma seda pole.

Või siis pidanuks Riigikohus alternatiivina analüüsima, kas ja kuidas on riigilõivude ettenägemine üldse kohtumenetluse seaduse olemuslik norm PS § 104 lõike 2 punkti 14 tähenduses. Sellele kohtuotsusest aga vastust ei leia, ehkki ringkonnakohus nimetatud küsimuse lahendamise vajadusele viitas. Nii puudub meil täna selles osas põhiseaduse autoriteetse

tõlgendaja hinnang, kas kohtumenetluse toimingu tegemise eest riigilõivu tasumise kohustust on võimalik kehtestada lihtseadusega või saab lihtseaduses sätestada üksnes lõivu suuruse. Nagu eelnevalt märgitud, leidis Tallinna Ringkonnakohus, et kuna riigilõivu tasumise kohustus kui kohtusse pöördumise õiguse seisukohast oluline küsimus on üldisel kujul halduskohtumenetluse seadustikus reguleeritud, saab sellest järeldada, et otsustus, kas menetlustoimingu tegemine on lõivustatud, samuti riigilõivu tasumisest vabastamise küsimus, peab olema tehtud halduskohtumenetluse seadustikus. Arvestades asjaolu, et HKMS § 84 lõike 2 kohaselt võib muus seaduses näha ette erandi ka üldreeglist, et riigilõivu määratud tähtpäevaks tasumata jätmise korral jäetakse kaebus läbi vaatamata, mis sisuliselt tähendab riigilõivuvabastust, siis võimaldaksin ka seda lihtseadusega ette näha (vrd RLS § 22). Praegu pole aga selge seegi, kas riigilõivu regulatsioon peaks üldse osaliseltki olema loomuosalt põhiseaduslik menetlusnormistik või saaks see ka kõige täiega sisalduda lihtseaduses.

Eelkirjeldatud riigilõivuvaidluse põhjustanud vastuolud on kavas kõrvaldada Riigikogu menetluses oleva kohtutäituri seaduse eelnõuga (XI Riigikogu 462 SE), tunnistades HKMS § 32 lõike 3 teise lause ja § 47¹ lõike 6 kehtetuks. Tõsi, kui nõustuda Tallinna Ringkonnakohtu eeltoodud seisukohaga, et lihtseaduses võiks sätestada vaid lõivu suuruse, aga see, kas toiming on lõivustatud või mitte, peaks tulenema menetlusseadusest, siis muudatuse tulemusel pole HKMS-s määruskaebustelt lõivu võtmise kohta märgitud ühtegi sõna. Tõsi, õnneks viidatakse seal ka tsiviilkohtumenetluse sätete kohaldamisele (HKMS § 47¹ lg 5, § 47² lg 1) ning tsiviilkohtumenetluses on määruskaebuselt riigilõivu tasumine ette nähtud (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 139 lg 2 p 3). Samuti on senist kohtupraktikat arvestades tagataskust alati võtta hääletustulemused RLS § 56 lõike 18¹ vastuvõtmisel (59 poolt, 29 vastu, 0 erapooletu).

8. Kokkuvõte

Tuleb tõdeda, et käsitlus konstitutsioonilistest seadustest Eesti õiguskorras ei ole seni sugugi kaljukindlalt välja kujunenud. Ikka leidub muredaid kohti, kus arusaamad erinevad ning kohati suisa vastanduvad. Ilmselt võiks loota, et ei juhtu midagi katastroofilist, kui § 104 lõike 2 loetelu põhiseadusest üldse välja jätta. Samas ei pruugi see olla põhiseaduse huvides. PS § 104 lõike 2 üks eesmärke on nähtavasti kammitseada võimulolijate võimalusi tuua oma eesmärkide saavutamiseks ohvriks üldsuse huve, nõudes riigielu tõrgeteta toimimiseks olulisemate küsimuste otsustamiseks suurema poliitilise toetuse saavutamist. Teiselt poolt nõuab loetelu, et selles sisalduvad küsimused peavad olema (põhiseadusliku) seaduse tasandil reguleeritud, et riik toimiks kõigis olukordades ning põhilised mängureeglid oleksid alati kokku lepitud.^[81] PS § 104 lõige 2 iseloomustab selgelt põhiseaduse üldist püüet tagada kõrgel määral kõigi inimeste põhiõiguste kaitse ja demokraatlik valitsemiskorraldus ning väärtustab riigi stabiilset toimimist. PS § 104 lõige 2 manitseb parlamenti riigielu kõige fundamentaalsemates küsimustes alati silmas pidama tuntud vanasõna: üheksa korda mõõda, üks kord lõika. Aga et ka siis näppu ei lõikaks, oleks vaja võtta konstitutsiooniliste ja lihtnormide selget eristamist senisest märksa tõsisemalt. Et nurgakivist ei saaks komistuskivi ja siis juba hauakivi.^[82]

^[1] **Juri Borev.** Kurjast võimust vaevatud. Tartu: Atlex, 2008, lk 270.

- [2] Vt nt **Igor Gräzin**. Anglo-Ameerika õigusfilosoofiast. Tallinn: Eesti Raamat, 1983, lk.43. Lisaks ka **Piibe Jõgi**. Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias. Tallinn: Juura, 1997, lk 25 jj; **Rait Maruste**. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, lk 60–62.
- [3] Vt **Raul Narits**. About the Meaning of the Legal Aspect of Practical Semantics in Estonian Legal Order. – Juridica International, Vol. V – 2000, lk 12 (http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2000_1_11.pdf); **Raul Narits**. On Options of Law-interpretation in the Context of the General Part of the Civil Code Act. – Juridica International, Vol. VI – 2001, lk-d 58–65 (http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2001_1_58.pdf).
- [4] Vt ka **Aulis Aarnio**. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 199.
- [5] Sellele osutab kaudselt ka asjaolu, et 2009. aasta kevadel Justiitsministeeriumi välja kuulutatud era- ja avaliku õiguse ning õigusloomealaste teadustööde konkursile oodatakse muu hulgas töid PS §-st 104 tuleneva konstitutsioonilise ja lihtseaduse (-sätte) problemaatika vallast. Vt lähemalt: <http://www.just.ee/40888>. Samas kinnitan, et mul pole olnud käesoleva artikliga kavas konkurssi saboteerida ning tahaks hoopis loota, et konkursile laekub konstitutsiooniliste seaduste temaatika osas minu kirjatööst märksa põhjalikumaid ja õigusteoreetiliselt süvendatumaid käsitlusi. Usun, et omaaegne tuntud soome luuletaja P. Saarikoski eksis, täheldades juba 1982. aastal, et nii palju kui on maailmas inimesi, suudab maailm küll ära elatada, aga kõigi nende inimeste arvamustele ruumi ei ole. – **Pentti Saarikoski**. On või ei ole. Euroopa serval. Bretagne'i päevik. Tallinn: Varrak, 2007, lk 227.
- [6] Tallinna Ringkonnakohus algatas 19.05.2008 otsusega haldusajand nr 3-08-516 põhiseaduslikkuse järelevalve Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni menetluses õigusabikulude väljamõistmata jätmise ning sellest tulenevalt RHS § 126 lõike 6 põhiseaduslikkuse kontrollimiseks, et hinnata selle kooskõla PS §-ga 25. Samuti oli kahtlusi RHS § 129 lõike 1 vastavuses PS § 15 lõikega 1 ning § 149 lõigetega 1 ja 2 ehk kas põhiseadus võimaldab teatud küsimustes loobuda kolmeastmelisest kohtusüsteemist.
- [7] Tallinna Ringkonnakohus algatas 17.03.2009 määrusega haldusajand nr 3-09-90 põhiseaduslikkuse järelevalve riigilõivuseaduse § 56 lõike 18¹ põhiseaduslikkuse kontrollimiseks osas, milles see näeb ette haldusajand tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel riigilõivu tasumise kohustuse summas 200 krooni, samas kui halduskohtumenetluse seadustiku § 32 lõike 3 teise lause ja § 47¹ lõike 6 kohaselt on määruskaebus lõivuvaba. Ringkonnakohus leidis, et viidatud säte on vastuolus põhiseaduse § 104 lõike 2 punktiga 14 ja §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega.
- [8] RT 1992, 26, 349.
- [9] Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus – RT I 2003, 64, 429 (jõustus 06.01.2004).
- [10] Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks neljaks aastaks – RT I 2003, 29, 174 (jõustus 17.10.2005); Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus – RT I 2007, 33, 210 (jõustus 21.07.2007).
- [11] Tegemist pole siiski pelgalt suvalise kimbu seaduste põhiseaduses nimetamisega, vaid sellel loetlemisel on ka omaette tähtsus. Nimelt on põhiseaduses nimetamist leidnud seaduste vastuvõtmine parlamendile igal juhul kohustuslik (loomulikult sisu osas, mitte pealkirja mõttes), sest nagu on märgitud, ilma nende põhiseaduses otseselt sätestatud seadusteta põhiseaduses kirjapandu ei realiseeruks. – vt **Rait Maruste, Eerik-Juhan Truuväli**. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega – Juridica 1995, nr 7, lk 304-310.
- [12] Põhiseaduses sätestatud häälteenamuse nõuded on lahti seletatud põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõikes 6. Nimetatud sätte kohaselt tähendab põhiseaduses: poolthäälte enamuse – poolt hääletab enam kui vastu; kahekolmandikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu; neljaviiendikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu; Riigikogu koosseisu häälteenamus – poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust; Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust; Riigikogu koosseisu kolmeviiendikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kolm viiendikku Riigikogu koosseisust.
- [13] Põhiseaduse täiendamise seaduse sisu ja tähenduse lahtimõtestamise kohta vt lähemalt **Julia Laffranque**. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves – Juridica 2007, nr 8, lk 523–536; **Julia Laffranque**. A Glance at the Estonian Legal Landscape in View of the Constitution Amendment Act. – Juridica International, Vol. XII – 2007, lk 55–66 (http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2007_1_55.pdf).
- [14] Põhiseaduse kommentaarides ongi välislepingud loetud põhiseaduse ja selle rakendamise seaduse järel õigusjõult järgmisteks ning PS § 104 lõikes 2 loetletutest kõrgemalseisvateks. – Vt **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Põld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 535. Vt lisaks M. Ernitsa seisukohti PS juriidilise ekspertiisi komisjonis – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi

komisjoni protokoll nr 15. Tallinn, 6.-7.03.1998. Allikas: EV Justiitsministeerium, õiguspoliitika osakond, lk 67.

[15] Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (RT II 1993, 13/14, 16; tõlke uus redaktsioon RT II 2007, 15) artikkel 26 „Pacta sunt servanda“: „Iga jõustunud leping on tema osalisriikidele kohustuslik ja nad peavad seda heas usus täitma.“ Samuti on oluline nimetatud konventsiooni artikli 27 „Riigisisene õigus ja lepingute järgimine“ esimene lause: „Osalisriik ei tohi viidata oma riigisisesele õigusele lepingu täitmatajätmise õigustusena.“

[16] Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõige 3: „Välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral on välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega. Põhiseadusega vastuolus olevat välislepingut siseriiklikult ei kohaldata.“

[17] Vt ka **Kalle Merusk, Raul Narits**. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998, lk 37–39. Lisaks Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. 7. ptk. Seadusandlus. – <http://www.just.ee/10735>.

[18] Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Toim. Viljar Peep. Tallinn: Juura, 1997, 1296 lk.

[19] Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni pikaajalise töö tulemusena valminud lõpparuanne on kättesaadav Justiitsministeeriumi veebilehel: <http://www.just.ee/10716>. Käesolevat arutlust silmas pidades on eelkõige asjakohane aruande osa, mis käsitleb põhiseaduse 7. peatükki „Seadusandlus“: <http://www.just.ee/10735>.

[20] <https://www.riigiteataja.ee/ert/vaheleht/1937.html>

[21] Erinevalt kehtiva PS §-s 115 sätestatust võeti 1938. aasta PS § 99 lõike 3 kohaselt riigi kulude ja tulude eelarve vastu mitte Riigikogu seadusena, vaid Riigikogu otsusena, st et eelarvet käsitleti selgelt õiguse üksikaktina. Teatavasti on Riigikohtu ees ka uuemal ajal olnud samasisuline vaidlus aastaeelarveseaduse olemuse üle ning üldkogu leidis riigi aastaeelarvet kinnitava seaduse olevat siiski õigustloova akti, mis sisaldab õigusnormide kõrval küll ka üksikregulatsioone. Vt Riigikohtu üldkogu 17.03.2000 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-00.

[22] Mis need põhiseaduse aluspõhimõtted on, sellele on püüdnud vastata Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi koostamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt ellu kutsutud tööühm, kes esitas 09.01.2006 oma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses ning selle dokumendi punktis 5.1 „Põhiseaduse aluspõhimõtete määratlemine“ analüüsis ka nimetatud küsimust. Tööühm leidis, et põhiseaduse aluspõhimõtted on tuletatavad eeskätt põhiseaduse preambulist, I peatükist ning §-dest 10 ja 11, kuid tegemist on kindlasti avatud kataloogiga. Aluspõhimõteteks on tööühma hinnangul vähemalt järgmised: rahvasuveräänsus, riigi rajanemine vabadusele, õiglusele ja õigusele, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimvääriskus, sotsiaalarriklus, demokraatia, õigusriklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus. – vt http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1_20051211_ee.pdf.

[23] **Rait Maruste**. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura, 1997, lk 124.

[24] Käsitluse kompaktsuse huvides ning artikli eesmärki silmas pidades jääb siinkohal siiski analüüsimate küsimus, kas põhiseadusest tulenevalt oli Riigikogul ikka pädevus võtta vastu Vabariigi Presidendi töökorra seadus või mitte. See tähendab, et kui PS § 104 lõige 2 näeb ette erikorra teatud põhiseaduslike institutsioonide kompetentsi sätestamiseks ning mõni konstitutsiooniorgan, nt Vabariigi President, loetelust puudub, siis kas põhiseadus ei võimaldagi tema kompetentsi seadusega täpsustada (kuna põhiseadus ei anna selleks sõnaselget volitust). Põhiseaduse eksperdid on siinkohal siiski nn võimaliku volitusnormina viidanud PS § 83 lõikele 1. – Vt <http://www.just.ee/10735> Õiguskantsleri seaduse puudumist on prof E.-J. Truuväli selgitanud ka selle puudumisega 1938. aasta põhiseadusest, milles mõisteti õiguskantslerit eelkõige Vabariigi Presidendi nõuandjana. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni protokoll nr 8. Alu, 10.-11.10.1997. Allikas: EV Justiitsministeerium, õiguspoliitika osakond, lk 60.

[25] **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Pöld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 536.

[26] Vabariigi Presidendi töökorra seadus võeti vastu 83 poolthäälega (IX Riigikogu 490 SE – 17.04.2001 hääletustulemused), kuid seda on hiljem muudetud ka Riigikogu vähemuse hääletega (vt nt IX Riigikogu 1276 SE – 29.01.2003 hääletustulemused: 50 poolt, 0 vastu, 0 erapooletu).

Õiguskantsleri seadus võeti vastu 70 poolthäälega (VIII Riigikogu 895 SE – 25.02.1999 hääletustulemused), kuid seda on hiljem korduvalt muudetud vähem kui 51 poolthäälega. 2003. aastal lisati koguni terve uus tegevusvaldkond ehk laiendati oluliselt õiguskantsleri ülesandeid põhiõiguste ja vabaduste järgimise üle järelevalve teostamisel (nn ombudsmani funktsioon) eelnõuga, mille poolt hääletas kõigest 25 parlamendisaadikut (XI Riigikogu 1265 SE – 11.02.2003 hääletustulemused: 25 poolt,

0 vastu, 1 erapooletu). Arvestades asjaolu, et õiguskantslerile pole mitte alati ilmselgelt ombudsmani funktsiooni omistatud ning on kaheldud ka selle kooskõlas põhiseadusega, ei saa säärase muudatuse tegemist niivõrd väikese toetusega mõistlikuks pidada. Kuigi võib küsida, kas õiguskantsleri üldse on sedavõrd oluline riigiehituse nurgakivi, et tema tegevust peaks sisuliselt vaid konstitutsioonilise seadusega reguleerima, tuleks seda senise (sh ajaloolise) kogemuse pinnalt pigem jaatada. Õiguskantsleri rolli edasiarendamise kohta vt lähemalt: **Madis Ernits**. Õiguskantsler – Juridica 1/2003, lk 14–17.

Vähemalt tagantjärele on endine õiguskantsler Allar Jõks siiski kinnitanud, et vaatamata mõnele erandile ei tekita praegu enam kelleski kahtlusi otsus ühendada õiguskantsleri ja ombudsmani funktsioon. – **Allar Jõks**. Õiguskantsleri roll põhiseaduse kaitsel. Riigikogu Toimetised nr 17, 2008:

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12544&op=archive2>

[27] Lisaks nendele pakkusid eksperdid välja, et PS § 104 lõiget 2 võiks täiendada rahvaalgatuse seadusega (andes eelnevalt loomulikult rahvale seadusandliku algatuse õiguse) ning mõningad olemasolevad punktid ümber sõnastada (punktid 6, 9, 14, 15, 17). – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni põhjendustega ettepanekud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmiseks, 35 lk. Allikas: EV Justiitsministeerium, õiguspoliitika osakond.

Vaatluse all oli ka loendi võimalik laiendamine riiklikke makse kehtestavatele seadustele ning iga-aastastele riigieelarve seadustele, kuid muudatusettepanekutesse neid siiski ei lülitatud, pidades nende küsimuste otsustamist valitseva poliitilise koalitsiooni õiguseks. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni protokoll nr 15. Tallinn, 6.-7.03.1998. Allikas: EV Justiitsministeerium, õiguspoliitika osakond, lk 67.

Samas on põhiseaduse kommentaarides jällegi rõhutatud, et tuleks kaaluda PS §-s 113 nimetatud seaduste lülitamist PS § 104 lõike 2 loetellu vähemalt riiklike maksude osas, kuna sellistel kõiki riigi elanikke otseselt puudutavatel seadustel peaks olema võimalikult lai kandepind. – **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Pöld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 536.

[28] Segaduste ja valesi mõistmise vältimiseks küsimuses, kas PS § 104 lõike 2 punktis 11 on riigieelarve seaduse all peetud silmas PS §-s 115 või PS §-s 117 nimetatud seadust, on põhiseaduse kommenteeritud väljaandes eraldi rõhutatud, et iga aasta seadusena vastu võetav riigieelarve ei kuulu konstitutsiooniliste seaduste hulka ega vaja vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. – **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Pöld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 540.

[29] Sellest praktikast ei ole siiski põhjust otsida tingimata mingit džentelmenide kokkulepet Riigikogu fraktsioonide vahel, vaid riigi aastaeelarvete ja lisaelarvete vastuvõtmine üldjuhul Riigikogu koosseisu häälteenamusega iseloomustab ilmselt suuresti lihtsalt seda, et eelarvearuteludel osalevad alati praktiliselt kõik 101 Riigikogu liiget ja vähemus(valitsus)el ei õnnestuks seetõttu kuidagi oma tahet läbi suruda, mistõttu koosseisu enamuse heakskiidu saavutamise vajadus on paratamatu.

[30] Seejuures Vabariigi Valitsuse seaduse puhul sisaldab kehtiv seadus väga palju sellistki, mida levinud seisukoha järgi Vabariigi Valitsuse seaduses PS § 104 lõike 2 punkti 8 tähenduses üldse olema ei peaks. Põhiseadus eeldab üksnes Vabariigi Valitsuse kui poliitilise kogu (riigivõimuorgani) tegevuse reguleerimist. Seetõttu nt valitsusasutuste tegutsemist reguleeriv halduskorralduse seadus ilmselt ei nõuaks vastuvõtmiseks ega muutmiseks 51 Riigikogu liikme poolthäält. – Vt ka IX Riigikogu 474 SE (algselt halduskorralduse seaduse eelnõu, hiljem võrsus sellest välja üksnes halduskoostöö seadus) algteksti lõppu lisatud algataja (Vabariigi Valitsus) seletuskirja, mis selgelt märgib, et eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthäälte enamus. – <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672895>

[31] Lisaks Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele hõlmab see säte Riigikogu liikme staatuse seaduse, mille eelnõu (XI Riigikogu 54 SE) seletuskirjas viidatakse, et selle puhul tuleneb koosseisu häälteenamuse nõue nii PS § 104 lõike 2 punktist 6 kui ka punktist 7.

[32] Et selline võimalus pole pelgalt teoreetiline, näitab hiljutine kaasus seoses soolise võrdõiguslikkuse paremat tagamist käsitleva seaduse lõppsätetes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise korra muutmise, mille Vabariigi President jättis küll välja kuulutamata põhjusel, et seadus võeti vastu Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ettenähtud eelnõude menetlemise reegleid sellisel määral rikkudes, et see on käsitatav Riigikogu otsusekujundamise protsessi olulise moonutamisenä. – Vt Vabariigi Presidendi 03.03.2009 otsus nr 440 „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine“ – RTL 2009, 22, 238.

[33] Vt nt Riigikohtu üldkogu 23.02.2009 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-18-08, p 14.

[34] Vt Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsus väärtetasas nr 3-1-1-88-07, p 31.

[35] Eesti Vabariigi kohtute arvu ja nende koosseisude ning maa- ja linnakohtute kohtukaasistujate arvu

kindlaksmääramise seadus.

[36] Halduskohtumenetluse seadustik, tsiviilkohtumenetluse seadustik, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus.

[37] Kriminaalmenetluse seadustik, vääртеomenetluse seadustik.

[38] Vt selgitust riigi õigusabi seaduse eelnõu (X Riigikogu 249 SE) seletuskirjast –

<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040410004>. Samas ei saa jätta märkimata, et vastus küsimusele, milliseid seadusi ikka tuleks pidada kohtumenetluse seadusteks, sõltub suuresti sellest, kuidas sisustada kohtumenetluse olemust. Kui tegemist on üksnes materiaalõiguslike vaidluste lahendamise, siis riigi õigusabi seadus kohtumenetlust ette ei näe, sest selle alusel ei lahendata ühtegi sisulist õigusvaidlust. Sama küsimus on ka nt registriasjade ja maksekäsu kiirmenetluse asjade lahendamist reguleerivate normidega, mis praegu sisalduvad tsiviilkohtumenetluse seadustikus ja mida saab muuta vaid Riigikogu koosseisu hääleenamusega. Kuid kas neid eraldi seaduses reguleerides saaks ka teisiti?

[39] Vt IX Riigikogu 906 SE, 1067 SE ja 1251 OE menetlemise ajakava.

[40] Päris kindel selles muidugi olla ei saanud, sest põhiseaduse täiendamise seadus pandi ju sel hetkel alles rahvahääletusele ja polnud teada, millise hinnangu kõrgeima riigivõimu kandja sellele 14.09.2003 annab.

[41] Seda põhjusel, et sel hetkel polnud Euroopa Parlamendi valimised Eesti riigielu seisukohalt asjakohased ning poleks olnud mingit põhjust PS § 104 lõiget 2 laiendavalt tõlgendada.

[42] Vt seaduste tagasiulatava jõu võimalikkuse kohta lähemalt **Taavi Annus**. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 95-96.

[43] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi täiskoosseis märkis 11.05.2006 arvamuses PS § 111 tõlgendamise kohta (kohtuasi nr 3-4-1-3-06), et põhiseaduse teksti tuleb alati lugeda koos täiendustega ja põhiseaduse tekstist kohaldatakse üksnes seda osa, mis ei ole põhiseaduse täiendustega vastuolus. Selgitamaks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, peatub. (p-d 14, 16).

[44] Riigikogu juhatuse 06.03.2001 otsus nr 59, mida on muudetud 11.05.2006 otsusega nr 258

„Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“ –

http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf

[45] Vt lisaks nt **Indrek Lillo**. Täitevõimule delegeeritud seadusandlus. – Juridica 2000, nr 10, lk 638–644.

[46] Sama kordas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 04.11.1998 otsuses asjas nr 3-4-1-7-98, mis puudutas samuti kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete suhtes kehtestatud eesti keele oskuse nõudeid.

[47] Määrusandlust puudutava Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika kohta vt lähemalt: „Riigikohus. Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993–2008. 15 aasta praktika. Süstematiseeritud väljavõtted Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest aastatel 1993–2008“. Toim. G. Suumann. Tartu: Juura, 2009, lk 236–240.

[48] Konkreetse kohtuasjas oli peamine vaidlus selle üle, kuidas määratleda kodakondsuse seaduse kontekstis Eestis püsivat elamist. Kolleegiumi arvates ei kuulu Eestis püsiva elamise määratlus olemuslikult kodakondsuse seaduse spetsiifilisse reguleerimisalasse, sest kolleegium ei näinud põhjendusi, miks Eestis püsiva elamise mõiste kodakondsuse seaduse mõttes peab erinevama Eestis püsiva elamise mõistest välismaalaste seaduse mõttes. Sel põhjusel jäi rahuldumata Türgi kodaniku taotlus temale Eesti kodakondsuse andmiseks, sest isik töötas laevakaptenina Saksamaal asuvas äriühingus ja kuigi ta elas Eestis elamisloa alusel juba 1997. aastast, ei viibinud ta töökohustustest tulenevalt aastas vähemalt 183 päeva Eestis, nagu sisustab püsivalt Eestis elamist välismaalaste seaduse § 4².

Kodakondsuse seadus nõuab kodakondsuse taotlejalt aga vähemalt viieaastast eelnevat püsivat Eestis elamist. Asja kurbloolisus seisnes lisaks selles, et laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seaduse § 3 kohaselt saab Eesti lipu all sõitval merelaeval kapteniks olla ainult Eesti või Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna osalisriigi kodanik. Seega oleks isik sisuliselt pidanud valima töökoha või kodakondsuse vahel. Kohtuotsusele lisatud riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus näitab siiski, et mitte kõik ei ole sellist olukorda pidanud põhiseadusega kooskõlas olevaks.

[49] **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Põld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 535–536.

[50] Paslik on viidata ka ühele sarnasele vaidlusele, mis puudutas Riigikohtusse pöördumisel haldusasjades nõutava kautsjoni põhiseaduslikkust. Nimelt ei olnud varem kautsjoni suurus määratud konkreetse summas (praegu 400 krooni), vaid seotud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatava

kuupalga alammääraga (HKMS § 90 lõike 1 kohaselt oli kautsjoni suurus pool kuupalga alammäärast). Riigikohtu halduskolleegium leidis 19.10.2004 määruses haldusajanduse nr 3-3-1-71-04 siiski, et kaudne viide palga alammäärade sätestavale õigusaktile HKMS § 90 lõikes 1 ei ole vastuolus PS § 104 lõike 2 punktiga 14. Riigikohus märkis, et palgaseadus volitab Vabariigi Valitsust kehtestama mitte kassatsioonikautsjoni määra, vaid kindlale ajaühikule vastava palga miinimumsuurust. Selle volitusnormi rakendamisel on täitevvõim piiratud volituse piiride ja eesmärgiga, seega peab valitsus lähtuma palgaseaduse, mitte halduskohtumenetluse seadustiku eesmärkidest. Seetõttu ei kehtesta valitsus palga alammäärade fikseerimisel kassatsioonikautsjoni suurust, vaid kautsjoni suurus on määratud HKMS § 90 lõikes 1. Kassatsioonikautsjon võrdub summaga, mis moodustab poole Riigikohtule kassatsioon- või erikaebuse esitamise ajal eksisteerivast riigi sotsiaalset ja majanduslikku olukorda arvestades põhjendatud kuupalgamäärast, millest madalamas kuupalga suuruses ei või töösuhte pooled täistööajaga töötamise korral õiguse üldpõhimõtete kohaselt kokku leppida.

[51] Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määrus nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ – RT I 1999, 73, 695; 2005, 35, 272.

[52] See ei ole siiski samuti absoluutne nõue ja sõltub esmajoonest sellest, mida viidatav määrus reguleerib. Näiteks ei ole Riigikohtu halduskolleegium pidanud 19.10.2004 määruses asjas nr 3-3-1-71-04 (vt p-d 11, 12) põhiseadusevastaseks halduskohtumenetluse seadustiku varasemas redaktsioonis sisaldunud kaudset viidet palgaseaduse alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatavale kuupalga alammääradele (HKMS § 90 lõike 1 nägi ette, et Riigikohtusse pöördumisel tasutava kautsjoni suurus on pool kuupalga alammäärast). Kuigi määruse motiivides seda ei nimetata, võiks siinkohal lisada, et kautsjoni või riigilõivu suurus ei saa pidada ka kohtumenetluse essentsiks ning kohtulõivude suuruse määratlemine riigilõivuseaduses ehk lihtseaduses on üldaktsepteeritav.

[53] Normitehnika käsiraamat. Koost. Raigo Sõlg jt. Tallinn, Juura 2003, 144 lk.

[54] Vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.12.2005 otsus asjas nr 3-4-1-16-05, p 23; 20.06.2006 otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 22.

[55] Tuleb märkida, et haldusmenetluse seaduse rakendamise ajal oli kõige suuremaid kahtlusi just kodakondsuse seadusesse selle viite lisamise põhiseaduslikkuses. Seda eelkõige põhjusel, et PS § 8 lg 5 näeb ette, et Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus. Seetõttu polnud päris kindel, kuidas saab selle menetluskorra osas piirduda haldusmenetluse seaduses sisalduvaga ja millises osas peaks menetluskord sisalduma kodakondsuse seaduses eneses. Seetõttu jäigi algselt nimetatud muudatus seaduses tegemata (vt IX Riigikogu 992 SE). Lõpuks leiti siiski, ja minu arvates põhjendatult, et ka kodakondsuse küsimustega seonduvas menetluses on võimalik tehniliste küsimuste (nt dokumentide kättetoimetamine) osas lähtuda haldusmenetluse seadusest ning kodakondsuse seadus peab põhiseaduse nõuetest tulenevalt sisaldama üksnes sisulist menetluskorda. Seega neli aastat hiljem vastav muudatus kodakondsuse seaduses ka tehti.

[56] Lisaks neile peavad VVS § 51 lg 3, § 52 lg 2, § 74 lg 2 ja § 87 lg 2 kohaselt haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele vastama ka ministri määrused ja käskkirjad, ameti ja inspeksiooni peadirektori käskkirjad ning maavanema korraldused.

[57] Et tegemist ei ole sugugi hüpoteetilise olukorraga, näitab seegi, et nimetatud põhjusel on eelnõude lugemist korduvalt enne lõpphääletusele panekut katkestatud. – **Ülle Madise, Tiina Runthal, Hulda Sauks**. Riigikogu seadusandlik tegevus. – Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2004, lk 174. –

<http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/kogumik.pdf>; statistikat vt samuti: Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2007. –

http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RK_X_koosseis.pdf; Riigikogu aastaraamat 2007–2008. Tallinn: Riigikogu Kantselei, 2008. –

http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RK_aastaraamat08.pdf

[58] **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Põld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 535.

[59] Arvestades põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõike 6 punkti 1, ei ole seda võimalik sisustada teisiti, kui nõudena, et eelnõu poolt peab hääletama rohkem kui vastu ning pole oluline, kui palju neid poolthääli arvuliselt kokku on.

[60] Kuigi tuleb mõnda, et vähemalt halduskohtumenetluse seadustikus tehtav muudatus sisuliselt on õiguselguse kindlustamiseks vajalik. Nimelt näeb kohtutäituri seaduse § 120 ette, et tunnistatakse kehtetuks halduskohtumenetluse seadustiku § 32 lõike 3 teine lause ja § 47¹ lõike 6, mis praegu sätestavad, et määruskaebus on lõivuvaba. Vt selle problemaatika kohta ka käesoleva artikli punkti 7.2.

[61] **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Põld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 541.

[62] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.02.1998 otsus asjas nr 3-4-1-1-98.

- [63] Nt omandireformi aluste seaduse (ORAS) § 19 lõige 1 – kaks kuud; väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 13 lõige 3 – 10 päeva.
- [64] Vt lähemalt haldusakti jõustumise edasilükkamise ja kehtivuse peatamise sisu ja tagajärgede kohta **Ivo Pilving**. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis, 18. Tartu, 2006, lk 109–111.
- [65] Nt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 26 lõige 1 viitab väljasaadetava kinnipidamise otsustamisel halduskohtumenetluses ettenähtud haldustoiminguks loa andmise menetlusele ning § 26 lõike 2 kohaselt tuleb väljasaatmiskeskusesse paigutamine ja väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamine otsustada kohtuistungil.
- [66] Vt riigilõivuseaduse § 22 (riigilõivuvabastused); § 56 lõiked 10–18¹ (riigilõivude suurused).
- [67] Selline keeld võib samas tuleneda põhiseaduse muudest sätetest, nt õigusselguse põhimõttest, mis on tuletatud PS § 13 lõikest 2 (igauhe õigus seaduse kaitsele riigivõimu omavoli eest).
- [68] Vrd isikuandmete kaitse seaduse § 12 lõikes 1 sätestatud tingimustega andmesubjekti nõusolekule isikuandmete töötlemiseks.
- [69] NTE § 29 kohaselt peab seaduseelnõu seletuskirja sissejuhatus sisaldama muu hulgas märkust selle kohta, milline häälteenamus on Riigikogus seaduse eelnõu vastuvõtmiseks vajalik, sama nõue tuleneb ka Riigikogu normitehnika eeskirja §-st 44.
- [70] Kuigi varem kehtinud ja tihti muudetud haldusõiguserikkumiste seadustikuga väidetavalt selliseid probleeme vahel esines, sest iga väärtekoosseisu lisamisel tuli paratamatult muuta ka menetlejate pädevust puudutavaid sätteid.
- [71] Ka nt riigi õigusabi seadust, mida selle eelnõu seletuskirja (X Riigikogu 249 SE – <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040410004>) järgi tuleb lugeda konstitutsiooniliseks kohtumenetlust reguleerivaks seaduseks, tuleb lugeda konstitutsiooniliseks kogu ulatuses, sest üksikasjalik normide põhiseaduslikkuse ja mittepõhiseaduslikkuse eristamine ei ole võimalik ega ka mõistlik. Seadust on seni muudetud kuuel korral ja kõigil juhtudel on selle poolt olnud rohkem kui 51 parlamendisaadikut. Samas ainult ühel juhul on riigi õigusabi seadust muudetud eraldi mõnest kohtumenetluse seadustikust ning seda 01.01.2007 jõustunud riigilõivuseaduse §-ga 353. Riigilõivuseaduse eelnõu seletuskirja (X Riigikogu 1011 SE – <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=062970005>) kohaselt oli selle vastuvõtmiseks vajalik lihthäälteenamus. Riigikogus 07.12.2006 hääletas eelnõu seadusena vastuvõtmise poolt siiski 69 Riigikogu liiget. Samas ei toimunud enne lõpphääletust kohaloleku kontrolli (vt RKKTS § 77 lg 2). Seega ei olnud rahvasaadikutele ilmselt arusaadav, et tegemist oli konstitutsioonilise seaduse muutmisega. Samas oli muudatuse sisuks asendada seaduses varasem otsene viide riigilõivuseaduse konkreetsele sättele üldisema viitega riigilõivuseadusele. St mõlemal juhul tulenes riigilõivu tasumise kohustus RÕS-st ning RLS nägi ette üksnes lõivumäära. Lähtudes HKMS § 84 lõikest 3, võib seega väita, et tegemist ei olnud sisuliselt konstitutsioonilise normi muutmisega. Aga formaalselt polnud see siiski probleemivaba. Teema lõpetuseks tuleb muidugi märkida, et riigilõivu puudutanud RÕS § 9 lõige 2 on alates 01.01.2009 üldse kehtetuks tunnistatud. Õiguspäraselt ja õigustatult.
- [72] Lõppastmes ja kõige autoriteetsemalt tõlgendab põhiseadust Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (PS § 149 lg 3 teine lause), kes on põhiseaduse ainus n-ö hindav-otsustav subjekt. Vt lisaks **Rait Maruste**. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, lk 142–146.
- [73] R. N. Coudenhove-Kalergi: „Parlamentlikest mängureeglist kinnipidamisest oleneb iga demokraatia tulevik.“ – **Richard Nicolas Coudenhove-Kalergi**. Totaalne riik – totaalne inimene. Loomingu Raamatukogu nr 39 (1988), 3. trükk. Tallinn: Perioodika, 1988, lk 29.
- [74] **Jean-Jacques Rousseau**. Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Tallinn: Varrak, 1998, 208 lk.
- [75] H. Runnel: „Riigi (pro riigivõimu) ülesanne on kasvatada usaldust riigi vastu.“ – **Hando Runnel**. Väravahingede kriiksumist kuulnud ehk mõisteline sõnastik autori elu- ja loominguloo juurde. Tartu: Ilmamaa, 2008, lk 208.
- [76] Riigihangete seaduse problemaatika kohta vt lähemalt: **Virgo Saarmets**. Halduskohtumenetlus. – E. Kergandberg, A. Kangur, S. Lind, K. Saaremäel-Stoilov, V. Saarmets. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn: Juura, 2008, lk 170–174.
- [77] RT III 2009, 30, 218
- [78] **Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Pöld**. PS § 104 kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 541.
- [79] Vt Riigikohtu halduskolleegiumi määrusi ajavahemikust 08.–12.06.2009.
- [80] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.12.2005 otsus asjas nr 3-4-1-16-05, p-d 21–25. Õigusselguse põhimõtte sisustamise kohta vt lähemalt **Taavi Annus**. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk

100–102. Asjakohane Riigikohtu praktika: „Riigikohus. Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993–2008. 15 aasta praktika. Süstematiseeritud väljavõtted Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest aastatel 1993–2008“. Toim. G. Suumann. Tartu: Juura, 2009, lk 229–231.

[81] Näiteks PS § 104 lg 2 p-d 16 ja 17 nõuavad vastavalt erakorralise seisukorra seaduse ja sõjaaja riigikaitse seaduse olemasolu, kuigi tavaolukorras puudub neil seadustel reguleeriv toime ja kehtiva põhiseaduse eluajal pole õnneks kordagi esinenud vajadust neid rakendada. Tahaks loota, et see nii jääbki, aga igatahes nõuab põhiseadus ka sellise plaani B olemasolu.

[82] **J. Borev.** Kurjast võimust vaevatud. Tartu: Atlex, 2008, lk 318.